

DE LA GESTIÓN DE CRISIS A LA CRISIS DE GESTIÓN: RESPONSABILIDAD Y DEMOCRACIAS LIBERALES EN EL ESTALLIDO DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19

Branislav Radeljić

Facultad de Derecho y Relaciones Internacionales
Universidad Antonio de Nebrija
<https://orcid.org/0000-0002-0497-3470>
BRadeljic@nebrija.es

Carlos González-Villa

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (Toledo)
Universidad de Castilla-La Mancha
<https://orcid.org/0000-0002-7247-7356>
Carlos.GonzalezVilla@uclm.es

Cómo citar este artículo/Citation: Radeljić, Branislav; González-Villa, Carlos (2024). De la gestión de crisis a la crisis de gestión: responsabilidad y democracias liberales en el estallido de la pandemia de la COVID-19. *Arbor*, 200(811): a002. <https://doi.org/10.3989/arbor.2024.811.002>

Recibido: 4 marzo 2022. Aceptado: 5 abril 2024
Publicado: 30 septiembre 2024

Resumen: El estallido de la pandemia de la COVID-19 conmocionó a las sociedades de todo el mundo. En su esfuerzo por adaptar sus respuestas a la crisis a sus propias condiciones de supervivencia, los gobiernos tendieron desde el principio a recurrir a argumentos que limitaban la rendición de cuentas frente a la población. Las democracias liberales no fueron ajenas a esta forma de abordar el problema. En ese contexto, sus dirigentes esgrimieron la metáfora de la guerra para describir su posición como garantes de la supervivencia de la población frente a la nueva amenaza. Atentados entre la incertidumbre y la necesidad de predecir la naturaleza y la evolución del enemigo invisible, sus respuestas pusieron en entredicho la responsabilidad política, profesional y personal de los dirigentes. En este artículo se ofrece una reflexión sobre el nivel de responsabilidad de los gobiernos de las democracias liberales en la gestión de la pandemia. Durante la crisis, los decisores tendieron a dejarse llevar por las narrativas que les resultaban más beneficiosas para escabullirse de sus responsabilidades, apuntalando así sus necesidades políticas a corto plazo a través del uso de metáforas belicistas, el juego de culpas, la competición con otros países y la dispersión de las fuentes en el proceso de toma de decisiones. Esta realidad supone hoy un llamado a la reflexión a los actores sociales, incluidos los expertos, intelectuales y medios de comunicación, para trascender la retórica predominante en la gestión de la pandemia y la “nueva normalidad” que le siguió, de manera que la dinámica de alteraciones constantes de las reglas del juego y las responsabilidades pueda dar paso, en el futuro, a un escenario con menos arbitrariedad y más rendición de cuentas.

Palabras clave: COVID-19; gobiernos; democracia; responsabilidad; rendición de cuentas

FROM CRISIS MANAGEMENT TO THE CRISIS OF MANAGEMENT: ACCOUNTABILITY AND LIBERAL DEMOCRACIES IN THE OUTBREAK OF THE COVID-19 PANDEMIC

Copyright: © 2024 CSIC. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de uso y distribución *Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0)*.

Abstract: The outbreak of the COVID-19 pandemic shocked societies around the world. In their efforts to tailor their responses to the crisis to their own conditions for survival, from the outset governments tended to resort to arguments that limited accountability before their populations. Liberal democracies were no exception to this approach. In this context, their leaders used the metaphor of war to describe their position as guarantors of the population's survival in the face of the new threat. Caught between uncertainty and the need to predict the nature and evolution of the invisible enemy, their responses called into question the political, professional and personal responsibility of leaders. This article offers a reflection on the level of responsibility of governments in liberal democracies in managing the pandemic. During the crisis, decision-makers tended to be driven by the narratives that were most beneficial to them in order to escape their responsibilities, thereby underpinning their short-term political needs through the use of bellicose metaphors, the blame game, competition with other countries, and the dispersion of sources in the decision-making process. This reality now calls for reflection by social actors, including experts, intellectuals and the media, to transcend the prevailing rhetoric in management of the pandemic and the “new normal” that followed, so that the dynamics of constant alterations in the rules of the game and responsibilities can give way, in the future, to a scenario with less arbitrariness and more accountability.

Keywords: COVID-19; governments; democracy; accountability; responsibility

1. INTRODUCCIÓN

El inicio de la pandemia de la COVID-19 representó una gran conmoción a nivel mundial. La información inicial sobre el origen del virus, centrada en los murciélagos y en los mercados mayoristas chinos (empezando por el de Wuhan) como epicentros de enfermedades zoonóticas, sirvieron para subrayar el carácter interdependiente de las relaciones entre el ser humano y la naturaleza. A este respecto, funcionarios de la ONU trataron de advertir al público internacional que «el mensaje que estamos recibiendo es que, si no cuidamos de la naturaleza, será ella misma la que se hará cargo de nosotros» (Greenfield, 2020). Otros observadores realizaron advertencias similares para describir la pandemia como «la respuesta proactiva de la naturaleza al comportamiento suicida del *Homo* (no tan) *sapiens*» (Smith, 2020).

Las imágenes del personal médico cubierto con equipos de protección personal, así como las estrictas medidas de confinamiento introducidas en todo el mundo para evitar la propagación del coronavirus, apuntalaron la narrativa de que el mundo no tenía otra opción que entrar en una guerra contra el nuevo enemigo. Las perspectivas liberales, tan vinculadas a dinámicas como la interdependencia y la cooperación, quedaron desplazadas, desde el principio, por un lenguaje de tono belicista. En este sentido, el presidente chino, Xi Jinping, se erigió en «el comandante de la guerra del pueblo contra la epidemia» (*Xinhua*, 2020), mientras que el presidente estadounidense, Donald Trump, se describió a sí mismo como «un presidente en tiempos de guerra» que tenía que ganar la «guerra contra el virus chino» para que Estados Unidos «pueda volver inmediatamente a donde [estaba], e, incluso, más allá» (The White House, 2020). Los dirigentes europeos no se quedaron atrás. Así, el primer ministro británico, Boris Johnson, subrayó que su gobierno tenía que comportarse «como cualquier gobierno en tiempos de guerra» (UK Government, 2020), al tiempo que el presidente francés, Emmanuel Macron, declaró que «Francia [estaba] en guerra» (Élysée, 2020). La canciller alemana, Angela Merkel, se dirigió a sus conciudadanos diciendo que el país se enfrentaba a su mayor reto «desde la Segunda Guerra Mundial» (*Deutsche Welle*, 2020), mientras que el presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, utilizó la metáfora de la guerra para insertar la pandemia en la narrativa canónica sobre el proceso de integración europea, señalando que «el propósito de evitar una tercera guerra mundial es el germen histórico de la Unión Europea» (La Moncloa, 2020).

Apoyándose en sus colaboradores más cercanos, en los ministerios y organismos estatales clave, y también en actores no estatales —especialmente en los medios de comunicación y redes sociales (Manfredi-Sánchez, Amado Suárez y Waisbord, 2021), por su capacidad de llegar a las grandes audiencias—, las élites gobernantes han intentado aprovechar las ventajas de la diplomacia digital (Hanson, 2012; Hocking y Melissen, 2015; Adesina, Olu-bukola y Summers, 2017) para hablar de seguridad pública y de las medidas necesarias para la recuperación tras la pandemia. Con el tiempo, ampliaron su ámbito de actuación hacia la promoción de sus proyectos políticos y valores a través de las vacunas, que devinieron principal herramienta de mitigación de la pandemia (Manfredi-Sánchez, 2022). En todos los temas abordados —incluyendo el juego de culpas hacia el exterior (principalmente dirigido contra China y la Organización Mundial de la Salud) y hacia el interior— el mensaje general ha sido que las decisiones se han tomado tras haber realizado un ejercicio de planificación y de haber realizado consultas exhaustivas con expertos (Lavazza y Farina, 2020). De esta manera, las políticas se habrían basado en el interés general.

Las respuestas dadas a la pandemia en todo el mundo, con sus evidentes diferencias entre sí (OxCGRT, 2021), han proporcionado abundante material para las comparaciones e, incluso, han servido de base argumental para el despliegue de narrativas de superioridad cultural (Gravante y Poma, 2022). Paradójicamente, las democracias occidentales resultaron tener menos capacidad para contener el virus (Mayer, Schintler y Bledsoe, 2020; Karabulut *et. al.*, 2021). Al enfocar la pandemia como una oportunidad y como parte de una futura campaña electoral (Magdin, 2020; Drinóczi y Bień-Kacała, 2020), un buen número de administraciones, incluidas las democráticas, han aceptado las sugerencias de sus respectivas autoridades sanitarias, así como la severidad de las medidas a aplicar, en la medida en que resultaran beneficiosas para sus intereses. Como resultado, se han podido observar grandes discrepancias entre distintos entes sub-estatales (como en el caso de Estados Unidos, Alemania, India o España), gobiernos nacionales (si se comparan los casos de Italia, Suecia y el Reino Unido) o regiones (como en los Balcanes). En conjunto, al poner el énfasis en la popularidad individual y en las políticas menos perjudiciales

para la continuidad del poder, así como al insistir simultáneamente en el *otro* como obstáculo para la solución de las consecuencias de la pandemia, tanto los actores centrales como los periféricos de la sociedad internacional demostraron, en última instancia, una gran falta de empatía y solidaridad. En concreto, el argumento inicial del *nosotros* contra el *coronavirus*, que al menos implicaba un esfuerzo global para luchar contra un enemigo invisible, se recicló rápidamente, dando espacio a una mayor flexibilidad y politización de la cuestión de la emergencia sanitaria. La narrativa belicista se mantuvo, pero en términos de *nosotros* contra *ellos*. En ese nuevo contexto, esta tenía que ver menos con el manejo colectivo de la pandemia que con la dinámica intraestatal, social y de supervivencia individual que en la primavera de 2020 empezó a conocerse como *nueva normalidad*. Esa expresión, que abarca un conjunto de dinámicas sociales que incluye la introducción y expansión del teletrabajo, la enseñanza a distancia, las medidas de control epidemiológico (entre las que destacaron el uso obligatorio de mascarillas y la distancia social) y la aceptación de la soledad y de la existencia de un virus en permanente circulación (Corpuz, 2021; Emanuel *et al.*, 2022), encubre el incremento de la polarización social y el aumento de las desigualdades, al tiempo que apuntala el enfoque de la responsabilidad individual en la gestión de la crisis frente a la de los decisores públicos.

En la medida en que la pandemia de la COVID-19 trajo consigo toda una diversidad de valoraciones y opiniones que, en conjunto, han fomentado demasiadas preguntas y ofrecido muy pocas respuestas, este artículo pretende ofrecer una reflexión sobre el nivel de responsabilidad de los gobiernos de las democracias liberales en la gestión de la crisis. Como veremos, estos tendieron a dejarse llevar por las narrativas que les resultaban más beneficiosas para escabullirse de sus responsabilidades, apuntalando así sus necesidades políticas a corto plazo. Las metáforas belicistas, el juego de culpas, la competición con otros países y la dispersión de las fuentes en el proceso de toma de decisiones desbordaron sus responsabilidades políticas, profesionales y personales.

2. RESPONSABILIDAD Y DEMOCRACIA LIBERAL EN CRISIS

Los responsables políticos son individuos que participan en la formulación, la aplicación y las modificaciones de las políticas públicas. Como parte de su trabajo, deben tomar decisiones, aprobar directrices y asignar recursos financieros. Por ejemplo, los responsables políticos en el Reino Unido incluyen a «los ministros, sus asesores, los funcionarios, los asesores científicos principales designados oficialmente, los miembros de las comisiones parlamentarias, los diputados, los lores y todo su personal asesor» (National Co-ordinating Centre for Public Engagement, NCCPE, 2020). Dada su responsabilidad y el compromiso que se les presupone con la rendición de cuentas en los sistemas representativos (Sartori, 1999; Schedler, 2004), los decisores políticos se erigen como fuentes bien informadas y autorizadas que trabajan en el interés de sus respectivos Estados y opiniones públicas. Para llevar a cabo con éxito sus programas, incluyendo la puesta en marcha de nuevas políticas, la coordinación interna y la fiabilidad externa son fundamentales. Según los estándares de las democracias liberales:

«El servicio público es confianza pública. Los ciudadanos esperan que los servidores públicos sirvan al interés público con equidad y que gestionen los recursos públicos de forma adecuada en el día a día [...] La ética en el servicio público es un requisito previo a la confianza pública, la sustenta y es una piedra angular de la buena gobernanza» (OECD, 2000, p. 1).

En este sentido, la necesidad de proyectar transparencia y confianza —un proceso que suele basarse en ideas y argumentos bien fundados, así como en soluciones sólidas a una diversidad de problemas complejos de relevancia nacional e internacional— debería facilitar la conservación del cargo público y, por tanto, una mayor consolidación del poder en las democracias liberales.

En cuanto a la definición de los problemas (incluyendo sus dimensiones analíticas y normativas) por parte de los decisores, David Dery insiste en dos máximas. La primera es que «los problemas no existen ‘ahí fuera’, no son entidades objetivas por derecho propio, sino que son construcciones analíticas, o entidades conceptuales». La segunda implica que «las definiciones de los problemas en el contexto de la práctica deben responder a los criterios de viabilidad y valor, o de mejora» (Dery, 2000, p. 40; también Knoepfel *et al.*, 2011; Kingdon, 2013; Hogan y Howlett, 2015). Teniendo esto en cuenta, el reconocimiento y la consideración de los problemas, como parte

del proceso de establecimiento de la agenda, arrojan luz sobre su propia naturaleza, asignando a determinados asuntos un estatus prioritario sobre otros. Las cuestiones relacionadas con la pobreza, el desempleo o la atención sanitaria son buenos ejemplos de ello. Aunque son lo suficientemente sensibles como para afectar a la opinión pública y al resultado de las elecciones en las democracias liberales, también son áreas políticas convenientes tanto para la élite gobernante como para la oposición. Los titulares de los cargos pueden utilizarlos —o incluso abusar de ellos— para mostrar su determinación de mejorar el *statu quo* y, en consecuencia, presumir de sus logros (aunque sean menores en comparación con lo prometido inicialmente), mientras que, para la oposición, esas áreas son útiles para las narrativas y las apariciones públicas destinadas a exponer la incompetencia del gobierno. Todo ello nos da a entender que las propuestas políticas, incluyendo su aprobación y aplicación oficial en forma de decisiones o procedimientos, son inseparables de los cálculos tácticos. Así, «los responsables políticos hacen, al menos informalmente, evaluaciones de ‘viabilidad política’» teniendo en cuenta las perspectivas de éxito, las limitaciones y las opciones adicionales, las amenazas y los costes de oportunidad, y, finalmente, las consecuencias tanto a corto como a largo plazo (May, 1986, p. 111). En épocas de crisis, la presión del tiempo y la disponibilidad de datos relevantes hacen que los exámenes en profundidad sean mucho más complicados y que sus conclusiones sean, en cierta medida, especulativas o, peor aún, inexactas. En tales casos, «los encargados de diagnosticar la viabilidad política podrían beneficiarse de un consejo metodológico que guíe un análisis *de sofá* de la viabilidad, quizás basándose en unas pocas llamadas telefónicas o en el uso de otras fuentes secundarias de información» (May, 1986, p. 122).

Este consejo resultó ser solo suficiente —y de manera parcial— en el momento de los primeros brotes y de la rápida transmisión del nuevo coronavirus a finales de 2019. Para elaborar un plan sólido en un contexto crítico, así como una línea de acción prospectiva sobre cómo luchar contra la propagación de la pandemia de la COVID-19, los responsables políticos nacionales se encontraron saltando entre los mensajes procedentes de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y los instrumentos disponibles en sus contextos nacionales (sus criterios de decisión), teniendo que luchar simultáneamente también contra una lo que se denominó infodemia (Stephens, 2020; Zarocostas, 2020). En las circunstancias inciertas e impredecibles que rodearon al estallido de la crisis sanitaria, los responsables políticos se vieron presionados para tomar decisiones estratégicas que facultaran a las instituciones y a los funcionarios públicos a incidir en la práctica de la vida cotidiana de los individuos comunes, esperando que sus dictados y recomendaciones no erosionaran su prestigio público. El contexto no era favorable, dado que la confianza en los decisores ya venía cayendo en picado desde antes del estallido de la pandemia (Scassa, 2020).

Por esto último, para justificar o defender sus planes de acción, muchos optaron por la metáfora de la guerra, la cual devino instrumento discursivo útil en este contexto, ya que permitió deconstruir y hacer accesibles temas complejos y, en este sentido, asegurar un nivel suficiente de atención y aprobación pública para dar comienzo a la lucha contra el enemigo. En el marco de la pandemia, una metáfora bélica:

«Puede resonar en el público, puede ayudar a la gente a reconocer la amenaza a la salud pública, puede ayudarles a tomar en serio sus obligaciones, como el distanciamiento físico. La proyección puede ser un mecanismo de defensa: los miedos y ansiedades se proyectan en una guerra con un enemigo submicroscópico, dando una sensación de poder y control» (Isaacs y Priesz, 2020, p. 1).

Además, dado que la preparación absoluta es imposible (por no hablar de que no se pueden evitar las consecuencias negativas, incluidas las muertes), las metáforas bélicas ayudaron a las estructuras dirigentes a inflar sus capacidades de liderazgo, pero también las protegieron de la responsabilidad cuando las cosas no fueron bien, dado que la guerra, por definición, implica víctimas. Las herramientas *ad hoc* desplegadas en el marco de la pandemia —como los nuevos mandatos gubernamentales especiales y la modificación frecuente de normas y reglamentos— ignoraron un aspecto del enfoque tradicional de las ciencias sociales; a saber, el que «intenta identificar los supuestos subyacentes a cada [instrumento político] y evaluar sus costes y beneficios relativos, a menudo mediante el uso de modelos matemáticos bastante abstractos» (McDonnell y Elmore, 1987, p. 5). Por otro lado, los responsables políticos no ignoraron el otro enfoque, de carácter político, que consiste en «formular la elección de la política en gran medida en términos de qué electores clave perderían o ganarían con diferentes alternativas, cuánto es probable que cueste cada alternativa y quién asumiría ese coste» (McDonnell y Elmore,

1987, p. 5). Esta aproximación es más *ad hoc* e idiosincrática de lo que ocurre en el mundo real, por lo que contribuye poco a la construcción de modelos generalizables de aplicación de políticas.

Así, la adopción de metáforas bélicas y el consiguiente manejo del asunto por parte de las élites insinúan que la crisis sanitaria mundial en su inicio fue, en realidad, una crisis política (a menudo azuzada y complementada con elementos económicos), como también confirman las declaraciones oficiales que denominan a la enfermedad como un *virus chino* (Donald Trump citado en Viala-Gaudefroy y Lindaman, 2020) o, con la aparición de una nueva variante en el Reino Unido, denominada *virus británico* por parte de Angela Merkel (*Reuters*, 2021).

En su teoría de la responsabilidad, Michael Harmon identifica tres tipos de responsabilidad administrativa – política, profesional y personal– y argumenta que:

«Dado que los diversos significados de la palabra responsabilidad están en una tensión inevitable entre sí, es engañoso equiparar la acción responsable en su sentido más amplio con la acción correcta. La acción que se considera correcta desde el punto de vista de un significado podría ser muy incorrecta o irresponsable desde el punto de vista de otro» (Harmon, 1989, p. 286).

Antes de proceder a examinar el impacto de cada tipo de responsabilidad en la elaboración de políticas relacionadas con la COVID-19, cabe hacer algunas reflexiones previas. En primer lugar, el momento y encuadre de los mensajes clave son de máxima relevancia, sobre todo cuando se producen en un momento de grandes especulaciones y sin ninguna claridad sobre los posibles resultados y repercusiones, como fue el año 2020. Dado que los mensajes van de la mano de la elaboración de las políticas, existe un cierto riesgo de cometer errores y aumentar la polarización en contextos desconocidos o insuficientemente investigados a la hora de emitir un mensaje. Por otro lado, las preferencias políticas se pueden defender con explicaciones más o menos extensas sobre por qué son necesarias ciertas medidas y cómo contribuirán al bien común. Además, como parte de las tácticas de persuasión, los responsables políticos tienden a argumentar que han tenido en cuenta todo tipo de aspectos, incluidas las experiencias anteriores y las conclusiones de las diferentes rondas de consultas, para poder llegar a la política más adecuada. En consecuencia, una vez establecidas, las élites gobernantes también cuentan con el apoyo de los funcionarios, los grupos de presión y los medios de comunicación.

En segundo lugar, el público tiende a asociar las políticas con el rostro político que las impulsó, tal y como sucedió con la Ley de Atención Médica Asequible de 2010, también conocida como *Obamacare*, o la Doctrina de la Comunidad Internacional de 1999, también conocida como la Doctrina Blair (o incluso antes, como en el caso de las políticas económicas de Ronald Reagan en la década de 1980, denominadas *reaganomics*). Esto significa que, cuando algunas de las políticas puestas en marcha no funcionan, es probable que el público cuestione y desacredite al gobierno encargado y, en particular, a su líder. Actores sociales como los *think tanks*, los medios de comunicación independientes y las organizaciones no gubernamentales suelen estar en primera línea con el objetivo de ilustrar al público con información adicional e invitar a las élites gobernantes a participar en un diálogo abierto sobre los ganadores y los perdedores de las políticas aplicadas. Es en estos contextos donde, independientemente de los argumentos presentados por los respectivos responsables políticos y otras partes interesadas, una parte del público desarrolla rechazo una vez que detecta características que discriminan sus propios intereses y bienestar, incubando así sentimientos de traición y resentimiento.

Conscientes de la secuencia de los acontecimientos y de la parálisis de sus gobiernos a la hora de responder a la crisis con medidas adecuadas, los responsables políticos trataron de minimizar la responsabilidad individual adoptando la dimensión colectiva de la (in)acción adoptada. Así, en el contexto de la COVID-19, el presidente Trump declaró que «debemos sacrificarnos juntos porque estamos todos juntos en esto y saldremos adelante juntos [...] Vamos a derrotar al enemigo invisible. Creo que lo haremos incluso más rápido de lo que pensamos. Y será una victoria total. Será una victoria total» (Bates, 2020, p. 4). De forma similar, aunque más diplomática, la importancia de la unidad fue subrayada por el Secretario General de la ONU, António Guterres (2020), al declarar que «estamos todos juntos en esto», y más tarde por el director general de la Organización Mundial de la Salud y la presidenta de la Comisión Europea (Adhanom Ghebreyesus y Von der Leyen, 2020), al insistir en que «ninguno de nosotros estará a salvo hasta que todos estemos a salvo». Sin embargo, en contraste con los principales

responsables políticos, algunos actores no estatales críticos se mostraron mucho más reservados con respecto a la noción de unidad. Conscientes de las disparidades económicas y de las diferencias sustanciales en la tasa de mortalidad entre las zonas más pobres y las más ricas, argumentaron que «el hecho de que el primer ministro del Reino Unido, Boris Johnson, y el Príncipe de Gales hayan contraído la COVID-19 no significa que la enfermedad afecte a todas las personas por igual» (Whitehead *et al.*, 2020; también Laurencin y McClinton, 2020; McGreal, 2020)

3. RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Si se examina el problema desde la perspectiva de la responsabilidad política —definida como «la acción que rinde cuentas o es coherente con los objetivos o las normas de conducta impuestas por la autoridad política o jerárquica» (Harmon, 1989, p. 289) —, la naturaleza repentina de la pandemia puso de manifiesto una serie de discrepancias en los enfoques gubernamentales. Por ejemplo, en el seno de la Unión Europea (UE) se experimentaron desacuerdos de todo tipo, tanto en términos de la dinámica intraestatal —conformada por el tipo y la competencia del liderazgo, la preparación del sistema sanitario para afrontar la pandemia y las medidas adoptadas para proteger el bienestar de los ciudadanos— como de las relaciones interestatales, tanto a nivel bilateral —mediante el descrédito continuo de las estrategias y preferencias de cada Estado miembro— como multilateral. Al mismo tiempo, se esperaba que la UE utilizara sus poderes supranacionales para ayudar a los Estados miembros en apuros, lo cual permitió ver lo escasamente preparada que estaba la organización para gestionar una situación de crisis que afectada a todos (Vanhanen, 2020; *The Economist*, 2021). Una vez más, al ver cómo las autoridades holandesas y alemanas desacreditaban las respuestas italianas y españolas a la pandemia (como si los dos socios mediterráneos desearan las complicaciones socioeconómicas derivadas de la pandemia y el descrédito internacional), la cuestión de la solidaridad como valor clave de la UE fue ampliamente analizada (Bertoncini, 2020; Stevis-Gridneff, 2020). Como también admitió la presidenta Von der Leyen, «cuando Europa realmente necesitaba estar ahí para cada uno, demasiados miraron por sí mismos en un principio. Cuando Europa realmente necesitaba un espíritu de ‘todos para uno’, demasiados dieron de inicio una respuesta de ‘solo para mí’» (Ríos, 2020). En la UE, la polarización que acompañó a la crisis de la COVID-19 puso aún más énfasis en el enfoque intergubernamental, y los gobiernos nacionales trataron de identificar de forma independiente las medidas más apropiadas que, en consecuencia, les ayudaron a asegurar el apoyo público y, por tanto, a preservar sus cargos. A la hora de gestionar la adquisición de vacunas, la Comisión Europea siguió sus inercias históricas en dos sentidos que, en la práctica, impidieron un avance rápido del programa de vacunación. Por un lado, la priorizó asegurar el suministro al precio más bajo posible, a pesar de que el momento histórico requiriera medidas extraordinarias; por el otro, al contrario que Estados Unidos y el Reino Unido, evitó prohibir las exportaciones, dando continuidad a la tradicional ortodoxia de libre mercado de las instituciones europeas (Müller, 2021).

En otros lugares, como Brasil, mientras se minimizaba continuamente la gravedad de la pandemia y los consejos de los expertos sobre las mascarillas y el distanciamiento físico, el presidente Jair Bolsonaro desarrolló una actitud despectiva hacia el gobierno chino. Como resume un análisis de su comportamiento y sus consecuencias, el propio Bolsonaro acusó repetidamente a China de ser responsable de la pandemia y calificó la vacuna china de ‘poco fiable’ por su ‘origen’, pero luego se sintió contrariado cuando resultó que los principales ingredientes necesarios para la producción de la propia vacuna brasileña tuvieron que ser importados de la propia China (Tsavvko García, 2021). Finalmente, las vacunas de Sinovac ya se suministran en el país sudamericano, que también terminó negociando con Rusia la importación de Sputnik V, a pesar de las presiones recibidas por parte de Estados Unidos para que hacerse con ella (Noori Farzan y Traiano, 2021).

Al tratar el estallido de la crisis de la COVID-19 como una estrategia de márketing en aras de la maximización del poder, una serie de gobiernos de todo el mundo seleccionaron cuidadosamente qué consejos y cuáles medidas seguir para reducir el posible impacto adverso en su popularidad (de hecho, Bolsonaro se deshizo de dos ministros de salud por su incumplimiento). Dadas las circunstancias, la metáfora de la guerra apareció como un instrumento político conveniente. La tendencia en Estados Unidos, como Conor Chapman y DeMond Shondell Miller señalaron, se produjo en un contexto muy concreto:

«La declaración de la guerra contra la COVID-19 se produjo en una época en la que los indicadores económicos alcanzan récords (incluyendo la reducción del desempleo en Estados Unidos, el aumento de las cifras de cierre de la Bolsa de Nueva York y las negociaciones comerciales internacionales); sin embargo, el clima social y político de la nación tras el primer caso de coronavirus se volvió ansioso, agotado y furioso. Esa ansiedad, agotamiento y furia nacionales se vieron retroalimentadas por los problemas de salud relacionados con el virus, una grave recesión económica, escasez de alimentos en determinados lugares, cuarentenas y cierres patronales, malestar público de índole racial y malestar social relacionado con los derechos de los ciudadanos» (Chapman y Shondell Miller, 2020, p. 1115).

Mientras que la metáfora de la guerra se veía como un medio para reforzar la unidad social, terminó siendo, en realidad, una herramienta para silenciar el descontento y enviar el mensaje de que quien se oponía a esas analogías estaba, en realidad, en contra de los esfuerzos del gobierno por luchar contra el enemigo invisible al que se enfrentaba la sociedad en su conjunto. Además, el llamamiento a unirse en torno a un propósito común –la derrota del virus– perdió su significado en cuanto quedó claro que la igualdad en el compromiso no implicaba una menor discriminación, sino una mayor erosión de la posición de los grupos más vulnerables de la sociedad (Sandbakken y Moss, 2023; Jaspal y Breakwell, 2022; Jetten, 2020, p. 101). En esa dinámica de pérdida de credibilidad de las respuestas a la pandemia, el cuestionamiento de la metáfora belicista, como se observa en la prensa británica, se hizo patente cuando resultó que las estructuras gobernantes tenían menos que ver con la protección que con la inserción del gobierno en una narrativa discursiva que hundía sus raíces en la Segunda Guerra Mundial (Musolff, 2022). Y ello, a pesar de que la objeción a ese discurso no necesariamente implicaba un rechazo total, en la medida en que conllevaba “una mentalidad de ‘todos a una’, unificando al público detrás de sus héroes de la salud, alabando su valentía y enfatizando la necesidad de financiar lo esencial y de dotar de equipos de protección personal adecuados a los trabajadores de la salud” (Isaacs y Priesz, 2020: 2; también Marron *et al.*, 2020, p. 625).

Además, la cuestión de la salud pública se fue convirtiendo cada vez más en un tema de seguridad, en la medida en que se informaba de la existencia de una amenaza existencial para la sociedad que requería una actuación urgente y extraordinaria (Buzan y Hansen, 2009). Al informar constantemente de que las tasas de mortalidad eran significativamente más altas que las causadas por la gripe, las normas y reglamentos que acompañaban a la proclamación de la guerra contra el coronavirus como una amenaza existencial sirvieron para evitar el colapso de los sistemas sanitarios, pero también dotaron a los gobiernos de poderes extraordinarios que podían desbordar el objetivo inicial. Un estudio sobre la situación en Hungría señala cómo el estado de emergencia dio lugar a la ampliación de poderes que «permitieron al gobierno gobernar por decreto durante un periodo de tiempo indefinido»; la llegada de la pandemia supuso la limitación de la circulación y la interacción de las personas, y por tanto implicó el cierre de comercios, empresas y diferentes instituciones, con el envío de «comandantes militares y policiales a los hospitales para supervisar la aplicación de las medidas de emergencia y, posteriormente, a instituciones de importancia estratégica» (Molnár, Takács y Jakusné Harnos, 2020, p. 1169). Así, la identificación de los requisitos básicos de la securitización –agente, amenaza, objeto y audiencia (Williams, 2003)– proporcionaba una plataforma para ejercer un mayor control, manteniéndose el poder en manos de un grupo muy reducido de personas. Además, y en contraste con los enemigos visibles, la naturaleza invisible y global de la enfermedad, así como las especulaciones sobre su origen, proporcionaron a los gobiernos un mayor grado de flexibilidad en cuanto a las preferencias políticas y las consiguientes evasiones de responsabilidad. Es por esta razón, convenientemente adaptada al discurso sobre la salud pública y el deseo de salvar vidas, que la cuestión de la culpa (o del agresor) no ha recibido mayor atención por parte de las autoridades gubernantes de todo el mundo; de hecho, aquellos que decidieron comprometerse con ella, han experimentado la desaprobación y la crítica generalizada.

4. RESPONSABILIDAD PROFESIONAL

En cuanto a los dilemas que rodean a la responsabilidad profesional –que ha de juzgarse a partir de «una acción basada en los conocimientos profesionales, las normas de conducta ética y la experiencia arraigada en la historia y las tradiciones de los agentes» (Harmon, 1989, p. 289)–, el hecho de que diferentes gobiernos optaran por medidas diametralmente opuestas entre sí para hacer frente a la crisis sanitaria, aunque todos ellos insistieran en que su enfoque era el mejor para sus conciudadanos, creó una enorme confusión entre las poblaciones

generando, especialmente según la situación se prolongaba en el tiempo, una fatiga pandémica (Jørgensen, *et al.*, 2022). Esta, además, se vio acrecentada por los precedentes. Así, con toda la especulación sobre el origen del enemigo invisible y la volatilidad en cuanto a las políticas aplicadas para reducir las tasas de mortalidad, los gobiernos aplicaron más medidas de vigilancia a través del uso de las nuevas tecnologías a pesar de la manifiesta desconfianza pública en relación con las políticas que enlazan directamente con el legado de la política antiterrorista posterior al 11-S en las democracias occidentales (Scassa, 2020).

Si bien parece claro que los gobiernos tuvieron que realizar acciones diversas en un contexto de incertidumbre, así como considerar información de carácter compleja y ambigua, el público se preocupó principalmente por la honestidad, la imparcialidad y la capacidad de las élites gobernantes para trabajar en pro del interés general. En su intento por hacer comprender por qué del estallido y la gestión de la pandemia requirieron connotaciones metafóricas, Elena Semino concluye que:

«La metáfora implica hablar y, potencialmente, pensar sobre una cosa en términos de otra cuando las dos cosas son diferentes, aunque se pueden percibir algunas similitudes o correspondencias entre ellas. Por ejemplo, cuando Boris Johnson habla de una ‘lucha’ en su declaración del 17 de marzo de 2020, se refiere al intento de reducir la infección, la enfermedad y la muerte por el nuevo coronavirus en términos de una confrontación física violenta con un oponente. Las dos cosas son, obviamente, diferentes, pero podemos percibir similitudes entre ellas. Por ejemplo, ambas son empresas difíciles y peligrosas que requieren esfuerzo y concentración, y ambas implican daños a las personas y, en algunos casos, la muerte» (Semino, 2021, p. 50).

Lo que podemos ver aquí es también una estrecha relación entre los gobiernos y una serie de asesores políticos que, dependiendo de su propia posición e integridad, pueden llegar a desempeñar un papel clave en el proceso de toma de decisiones. Aunque se encuentran entre bastidores, dependiendo de la disposición del ejecutivo a tomarlos en serio y a permitir su intervención, incluso cuando esta contrasta totalmente con algunas preferencias y derechos predeterminados, tratarán de invertir esfuerzos en el desarrollo de nuevos argumentos y alternativas políticas. En consecuencia, algunos asesores políticos, inspirados por el nivel de profesionalidad percibido, se sentirán libres para debatir abiertamente los problemas y, al mismo tiempo, ofrecer soluciones, mientras que otros se pondrán del lado del decisor y, de hecho, le ayudarán a consolidar su posición sin importar lo perjudicial que pueda ser el impacto de sus políticas. En su estudio sobre los instrumentos políticos alternativos, Lorraine McDonnell y Richard Elmore ofrecen una visión al respecto:

Independientemente de lo que los datos de los indicadores puedan sugerir sobre un problema político concreto, los responsables políticos prefieren instrumentos políticos acordes a sus propios valores [...] Sin embargo, pocos responsables políticos actúan solos o sin restricciones que limiten sus posibilidades de elección. En consecuencia, la selección de un instrumento político depende de las limitaciones de los responsables políticos y de los recursos disponibles para disminuir la fuerza de esas limitaciones o para aumentar la eficacia de un instrumento determinado. De este modo, los recursos y las limitaciones determinan lo que es factible (McDonnell y Elmore, 1987: 21).

En cualquier caso, incluso cuando se requiere una acción colectiva a gran escala, como ocurrió en la gestión de la pandemia, el número de asesores políticos que aparece públicamente y comparte exactamente lo que hace —cómo moldea las políticas y el comportamiento de los gobiernos— es muy reducido. Además, dado que diferentes regímenes políticos implican diferentes niveles de creatividad y libertad de expresión en quienes pueblan los círculos internos en torno a los cargos ejecutivos, no tiene mucho sentido esperar una coherencia sustancial entre una diversidad de actores heterogéneos y sus planteamientos. Por otro lado, incluso si se coordinan a nivel global —como en el caso de medidas como los toques de queda u otras restricciones como el cierre de escuelas—, se producen variaciones evidentes en el manejo de las crisis, ya que, a menudo, se trata de normas que pueden erosionar la popularidad de los gobiernos. Esto ocurrió especialmente cuando las medidas se dirigieron de forma desproporcionada a los ingresos de las comunidades más pobres. Como señala un estudio:

«Puede ser costoso para los padres quedarse en casa con sus hijos enfermos, ya que podrían arriesgarse a perder sus empleos; por lo tanto, los padres podrían enviar a sus hijos a la escuela incluso cuando tienen síntomas leves y, más aún, aunque los padres sepan que sus hijos podrían llegar a propagar el virus» (Harring, Jagers y Löfgren, 2021, p. 3).

Ser profesional también significa ser digno de confianza. Teniendo esto en cuenta, las metáforas bélicas (que rara vez se cuestionaron en público) sirvieron para consolidar la posición general de los decisores, lo cual se corresponde con la preparación profesional. Con el estallido de la pandemia, dado que los gobiernos no estaban dispuestos a derrumbarse ante el enemigo invisible, las metáforas bélicas contribuyeron a neutralizar el escepticismo del público y a restarle importancia a la escasa confianza en el poder ejecutivo; al fin y al cabo, se trataba de una emergencia, ¿y quién más debía ocuparse de ella si no eran los que ocupaban el cargo? De este modo:

«Las normas y recomendaciones no tendrán ningún efecto si los ciudadanos se abstienen de cumplirlas. Si las autoridades no confían en los ciudadanos y la gente no confía en los demás, los países tienen que depender de un control férreo y de la aplicación de los reglamentos (por ejemplo, que las fuerzas armadas hagan cumplir el toque de queda) [...] Los ciudadanos deben confiar en que las recomendaciones que reciben de las autoridades públicas son correctas, que estas son en su interés (o en el del colectivo) y que la mayoría [...] seguirá las recomendaciones» (Harring, Jagers y Löfgren, 2021, p. 3).

A diferencia de las épocas de paz, en las que el público es más propenso a expresar su escasa confianza en el gobierno, durante la crisis sanitaria mundial (en particular, en su fase inicial) y la introducción de medidas restrictivas en todo el mundo, muchos han cambiado su enfoque, prestando mucha más atención a la salud, la seguridad laboral y el bienestar familiar que a la necesidad, la idoneidad y la calidad de las restricciones impuestas, a menudo denominadas *nueva normalidad*.

Otro aspecto que ha de ser destacado vinculado a la responsabilidad profesional y la capacidad de generar confianza en la población tiene que ver con el apoyo de las decisiones políticas en el dictamen de los expertos científicos. La relación entre expertos y decisores es fundamentalmente problemática, ya que:

«Mientras los investigadores tratan de encontrar respuestas a una pregunta académica, un responsable político está tratando de resolver un problema que a veces es urgente. Por lo tanto, es posible que tenga que moverse sin el lujo, el privilegio, la ventaja de la información firme. Y tiene que juzgar [entre lo que] necesita saber y cuándo está dispuesto a correr un riesgo» (Hyder *et al.*, 2011, p. 75; también Stirling y Gee, 2002).

En concreto, la relación entre los expertos y los responsables políticos se ve influenciada por factores como el calendario, la percepción de utilidad, la comunicación, y la legitimidad política, entre otros (Gordon-Strachan *et al.*, 2006, p.570). En situaciones de crisis, como la pandemia de COVID-19, la presión y la falta de tiempo pueden llevar a los gobiernos a ignorar las recomendaciones de los investigadores, lo que termina generando críticas y perplejidad en el público. Así, decisiones como el cierre de los mercados húmedos, apoyadas por la Organización Mundial de la Salud (Lynteris y Fearnely, 2020; Ng, 2020), no fueron más que una expresión de frustración y una conjetura inicial sobre el origen del coronavirus que poco a poco fue desapareciendo, hasta el punto de que a finales de 2020 cualquier mención a dichos mercados (abiertos y en pleno funcionamiento) y a sus animales exóticos ya había desaparecido por completo. Además, durante la pandemia, la ciencia fue utilizada como un argumento de autoridad por parte de los responsables políticos. Estos no solo utilizaron su conocimiento para el análisis y control de las tasas de contagio, el desarrollo de tratamientos y vacunas o la implementación de medidas de mitigación (como el distanciamiento social), sino que sirvieron como herramienta discursiva para ensalzar el orgullo nacional, la integración social y el fortalecimiento de la Unión Europea (Loner, Fattorini y Bucci, 2023).

A todo ello hay que sumar el hecho de que la comunidad científica no es infalible. Así, hasta junio de 2023, la página web *Retraction Watch* (2023) había identificado hasta 342 artículos académicos que habían sido retirados por parte de revistas por diferentes motivos, incluyendo errores en la interpretación de los datos, defectos en el diseño metodológico y violación de principios éticos en la obtención de datos. El carácter repentino de la COVID-19 puso de manifiesto la insensibilidad ante la noción del tiempo, por lo cual varios gobiernos fueron acusados de tener un enfoque limitado y a destiempo (Altman, 2020; Perrigo, 2020). Más concretamente, aunque los investigadores trataron de proporcionar consejos oportunos para prevenir la propagación de la pandemia, algunas autoridades decidieron ignorarlos; por ejemplo, el gobierno británico no siguió las directrices de seguridad y las recomendaciones de confinamiento proporcionadas por el Grupo de Asesoramiento Científico sobre Emergencias a pesar de que sostenían que el país se enfrentaba a una «gran epidemia de efectos catastróficos» (citado en

Sample, 2020). En su defensa, el gobierno subrayó, con razón, que incluso los propios investigadores diferían en sus opiniones (véase Costello, 2020; Hamzelou, 2020).

5. RESPONSABILIDAD PERSONAL

Por último, en lo que respecta a la responsabilidad personal –según Harmon (1989, p. 289), «una acción informada por la comprensión de uno mismo; la cual surge de un contexto de relaciones auténticas en el que los compromisos personales se consideran bases válidas para la acción moral»– la crisis de la COVID-19 puso de relieve el poder de las experiencias individuales en el contexto de las preferencias políticas. Teniendo esto en cuenta, el hecho de que algunos responsables políticos se contagiaron del virus y tuvieran que ser hospitalizados sirvió para proyectar la idea de la enfermedad afectaba a ciudadanos y líderes por igual. Así, mientras insistían en las experiencias personales como parte de su apertura de miras hacia las alternativas políticas, y mientras, en algún momento, tenían que luchar por su propia vida, así como seguir luchando contra el enemigo invisible en nombre de sus conciudadanos, los responsables políticos trataron de difundir un mensaje según el cual la mentalidad de luchador era un requisito previo para manejar con éxito la situación dada:

«La representación de, por ejemplo, líderes populistas como Boris Johnson y Donald Trump como demasiado fuertes como para ser vencidos por el virus puede, en efecto, reforzar la percepción de que la recuperación depende del carácter, más que de una combinación de características demográficas, genéticas, circunstancias y tratamiento médico» (Semino, 2021, p. 52).

Por otro lado, estos mensajes consiguen acentuar y profundizar aún más la división *nosotros contra ellos*, presentando a los responsables políticos como más maduros y superiores al resto de la sociedad. Este enfoque suele dar lugar a la estigmatización e, incluso, a la infantilización. Así, «se induce a creer que la población en su conjunto es incapaz de cumplir las normas y que hay determinados grupos que no tienen esa capacidad» (Arawi *et al.*, 2020, p. 1). De hecho, en el contexto de la COVID-19, una parte del público experimentó confusión en cuanto a quién había que combatir, si al nuevo coronavirus o a otros miembros de la sociedad (en particular, a los que no estaban dispuestos a seguir las normas).

El acceso a una variedad de canales de información, empezando por las redes sociales, también dió a los responsables políticos la oportunidad de comunicar sus propias experiencias a un público amplio de manera inmediata, utilizando la reacción rápida como expresión de compromiso con el bienestar general. El uso de las redes sociales tuvo aquí implicaciones a nivel emocional que pudieron ser convenientemente instrumentalizadas al hacer referencia a la existencia de una guerra:

«La invocación de escenarios bélicos para hablar de la pandemia aumenta el nivel de implicación emocional, y esta estrategia resulta más eficaz en aquellos participantes más interesados en un alto nivel de excitación, como los que utilizan canales de información independientes y redes sociales [...] Estos individuos también serán más susceptibles de aceptar las demás implicaciones belicistas que evoca la metáfora bélica» (Panzeri *et al.*, 2020, p. 27).

Así, la disposición del público a aceptar la narrativa presentada por los responsables políticos –facilitada por la participación ocasional de diferentes actores no estatales progubernamentales en el debate público, los cuales contribuyeron a mantener un nivel mínimo de confianza en las autoridades– explica su vulnerabilidad frente a la representación metafórica del estado de las cosas. De este modo, han sido sobre todo los expertos los que invirtieron tiempo en tratar de distinguir entre las diferentes responsabilidades y el riesgo de causar daño en la guerra contra el enemigo invisible del coronavirus. De hecho, para mostrar la gravedad y el impacto perjudicial de las metáforas bélicas, algunos autores llegaron a vincular esa evocación a la cuestión del cáncer:

«Es mucho más sencillo discutir acerca de la administración de un tratamiento de quimioterapia potencialmente tóxica para ahuyentar a una entidad maligna antropomorfizada, por ejemplo, que ahondar en los matices de las toxicidades no deseadas inherentes al tratamiento y a la incertidumbre del pronóstico. Las metáforas pueden ayudar a personalizar las discusiones y a abordar temas como los cuidados al final de la vida que, de otro modo, podrían ser difíciles de tratar» (Marron *et al.*, 2020, p. 624)

Con la perspectiva de vencer, que implica que el ganador está mejor equipado, la presión tiende a aumentar, lo que también implica la disposición a aceptar la exploración e introducción de nuevos métodos y nuevas medidas (ya sea esta una estrategia de guerra o una terapia médica), con el fin de ganar ventaja y asegurar la destrucción del *otro*.

6. CONCLUSIONES

La nueva normalidad ampliamente anunciada como un subproducto de la pandemia de la COVID-19 tomó por sorpresa a los gobiernos de las democracias liberales. La frustración, debida en gran medida a la incertidumbre y a la necesidad constante de predecir la naturaleza y la evolución enemigo invisible, fomentó el cuestionamiento de un sistema que entendemos cada vez menos. En términos de Jürgen Habermas, «nunca se ha sabido tanto de nuestra ignorancia y de la obligación de actuar y vivir bajo la incertidumbre» (*Frankfurter Rundschau*, 2020).

La nueva normalidad también ha fomentado la objeción del poder de las instituciones, tanto a nivel nacional como internacional. Hace medio siglo se señalaba que «sean lo que sean las organizaciones (instrumentos de resolución de problemas, sistemas sociotécnicos, sistemas de recompensa, etc.), son estructuras políticas. Ello significa que las organizaciones funcionan distribuyendo la autoridad y estableciendo un escenario para el ejercicio del poder» (Zaleznik, 1970, p. 1; Yi-Chong y Weller, 2008). Más tarde, a principios de la década de 1990, el dramaturgo Steve Tesich nos advirtió sobre nosotros mismos que «nos estamos convirtiendo rápidamente en prototipos de un pueblo con el que los monstruos totalitarios tan solo podrían babear en sus sueños [...] no hemos decidido libremente que queremos vivir en un mundo de posverdad» (Tesich, 1992, p. 12; Krasni, 2020; Shelton, 2020).

Ahora que estas consideraciones se han vuelto más relevantes que nunca, ¿sigue siendo importante el hecho de que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos apunte con orgullo que la justicia, la igualdad, la imparcialidad, la transparencia y la responsabilidad siguen siendo algunos de los valores fundamentales del servicio público entre sus países (OECD, 2000)? Lo que la COVID-19 ha dejado claro es que, frente a las emergencias, estos valores no son necesariamente importantes para los decisores. Independientemente del nivel de (i)liberalidad del régimen vigente, los gobiernos estuvieron dispuestos a aplicar medidas que afectaron directamente a las libertades civiles, incluyendo la libertad de movimientos, la libertad de reunión, la libertad de expresión o el incremento de las medidas de vigilancia que afectaban directamente al derecho a la privacidad (Flood, *et. al.*, 2020).

En realidad, esta tendencia era previa al estallido de la pandemia, y los avances conseguidos con su implementación en este período por parte de los gobiernos —si se piensa en la generalización del uso de aplicaciones móviles de control y vigilancia de la movilidad— es un incentivo para continuar su uso en el mundo post-pandemia, y todo ello sin debate público (Momani, 2020). Da la impresión de que no existen alternativas ni responsabilidades, tal y como señala Müller (2021) al referirse a la deriva específica de la Unión Europea.

Esta dinámica obedece a una corriente de fondo que nos habla de la erosión de la idea de ciudadanía responsable frente a un gobierno responsable. El hecho de que los dirigentes de las democracias liberales se preocuparan ante todo por preservar su posición durante la pandemia es solo una parte del problema. En este trabajo se ha podido observar como, a través del uso de metáforas belicistas y la implantación de medidas de urgencia, quedó desplazada la noción de responsabilidad política en nombre de un conjunto de acciones que, en realidad, tampoco se ciñeron a la idea de responsabilidad profesional. La conducción de los asuntos mediante una conducta ética y basada en el conocimiento profesional se manifestó en la existencia de una agenda diferente a la de los expertos científicos y en la existencia de un compromiso personal por parte de los decisores amplificado por las redes sociales. Todo ello dejaba el problema en manos de la relación del líder con una sociedad cada vez más preocupada por los vaivenes del proceso de toma de decisiones y las diferentes medidas adoptadas en otros países.

Ello supone un llamado a la reflexión a todo el elenco de actores no estatales, incluidos los expertos, intelectuales y medios de comunicación, para desentrañar lo que hubo detrás de la retórica sobre la nueva normalidad. La relación entre los círculos de responsables políticos y la aprobación tácita de políticas cuestionables no es solo

Linking researchers and policy-makers: Some challenges and approaches. *Cadernos de Saúde Pública*, 22, 69–76.

Gravante, Tommaso y Poma, Alice (2022). How are emotions about COVID-19 impacting society? The role of the political elite and grassroots activism. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 42(3/4), 369-383. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-07-2020-0325>.

Greenfield, Patrick (2020). Ban wildlife markets to avert pandemics, says UN biodiversity chief. *The Guardian*, 6 de abril, <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/06/ban-live-animal-markets-pandemics-un-biodiversity-chief-age-of-extinction>.

Guterres, António (2020). We are all in this together: Human rights and COVID-19 response and recovery. UN Web TV, 23 de abril, <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/we-are-all-together-human-rights-and-covid-19-response-and#:~:text=We%20are%20all%20in%20this%20together,and%20the%20recovery%20for%20tomorrow>.

Hamzelou, Jessica (2020). UK's scientific advice on coronavirus is a cause for concern. *New Scientist*, 23 de marzo, <https://www.newscientist.com/article/2238186-uks-scientific-advice-on-coronavirus-is-a-cause-for-concern/>.

Hanson, Fergus (2012). Baked in and wired: E-Diplomacy@State. *Brookings Foreign Policy Paper Series*, 25 de octubre, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/baked-in-hansonf-5.pdf>.

Harmon, Michael M. (1989). The responsible actor as 'tortured soul.' The case of Horatio Hornblower. *Administration & Society*, 21(3), 283–312.

Harring, Niklas; Jagers, Sverker C. y Löfgren, Åsa (2021). COVID-19: Large-scale collective action, government intervention, and the importance of trust. *World Development*, 138, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X20303636?via%3Dihub>.

Hocking, Brian y Melissen, Jan (2015). *Diplomacy in the Digital Age*. Clingendael.

Hogan, John y Howlett, Michael (eds.) (2015). *Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*. Palgrave Macmillan.

Hyder, Adnan A., Corluka, Adrijana; Winch, Peter J.; El-Shinnawy, Azza, Ghassany, Harith; Malekafzali, Hossein; Lim, Meng-Kin; Mfutso-Bengo, Joseph; Segura, Elsa y Ghaffar, Abdul (2011). National policy-makers speak out: Are researchers giving them what they need? *Health Policy and Planning*, 26(1), 73–82.

Isaacs, David y Priesz, Anne (2020). COVID-19 and the metaphor of war. *Journal of Pediatrics and Child Health*, 57, 6-8. <https://doi.org/10.1111/jpc.15164>.

Jaspal, Rusi y Breakwell, Glynis M. (2022). Socio-economic inequalities in social network, loneliness and mental health during the COVID-19 pandemic. *International Journal of Social Psychiatry*, 68(1), 155-165. <https://doi.org/10.1177/0020764020976694>.

Jamrozik, Euzebiusz y Selgelid, Michael J. (2020). COVID-19 human challenge studies: Ethical issues. *The Lancet. Infectious Diseases*, 20(8). [https://doi.org/10.1016/S1473-3099\(20\)30438-2](https://doi.org/10.1016/S1473-3099(20)30438-2).

Jetten, Jolanda (2020). *Together apart: The psychology of COVID-19*. Los Angeles: Sage.

Jørgensen, Frederik; Bor, Alexander; Rasmussen, Magnus Storm; Lindholt, Marie Fly; Petersen y Michael Bang (2022). Pandemic fatigue fueled political discontent during the COVID-19 pandemic. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 119(48), e2201266119. <https://doi.org/10.1073/pnas.2201266119>.

Karabulut, Gokhan; Zimmermann, Klaus F.; Bilgin, Mehmet Huseyin y Doker, Asli Cansin (2021). Democracy and COVID-19 outcomes. *Economics letters*, 203, 109840. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2021.109840>.

Kingdon, John W. (2013). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Pearson.

Knoepfel, Peter; Larrue, Corrine; Varone, Frédéric y Hill, Michael (2011). *Public Policy Analysis*. Policy Press.

Krasni, Jan (2020). How to hijack a discourse? Reflections on the concepts of post-truth and fake news). *Humanities and Social Sciences Communications*, 7, 32. <https://doi.org/10.1057/s41599-020-0527-z>.

La Moncloa (2020). Intervención del presidente del Gobierno, Pedro Sánchez. La Moncloa, 28 de marzo, https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/Paginas/EnlaceTranscripciones2020/28032020_noesenciales.aspx

Laurencin, Cato T. y McClinton, Aneesah (2020). The COVID-19 pandemic: A call to action to identify and address racial and ethnic disparities. *Journal of Racial and Ethnic Health Disparities*, 7, 398–402.

Lavazza, Aandrea y Farina, Mirko (2020). The Role of Experts in the Covid-19 Pandemic and the Limits of Their Epistemic Authority in Democracy. *Frontiers in Public Health*, 8. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.00356>.

Loner, Enzo; Fattorini, Eliana y Bucchi, Massimiano (2023). The role of science in a crisis: Talks by political leaders during the COVID-19 pandemic. *Plos one*, 18(3), e0282529, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0282529>.

Lynteris, Christos y Fearnely, Lyle (2020). Why shutting down Chinese 'wet markets' could be a terrible mistake. *The Conversation*, 31 de enero, <https://theconversation.com/why-shutting-down-chinese-wet-markets-could-be-a-terrible-mistake-130625>.

Magdin, Radu (2020). Do Elections Facilitate the Fight Against the COVID-19 Pandemic? *Polis. Journal of Political Science*, 4(30), 5-16.

Manfredi-Sánchez, Juan-Luís (2022). Vaccine (public) diplomacy: legitimacy narratives in the pandemic age. *Place Branding and Public Diplomacy*, <https://doi.org/10.1057/s41254-022-00258-2>.

Manfredi-Sánchez, Juan-Luis; Amado-Suárez, Adriana y Waisbord, Silvio (2021). Twitter presidencial ante la COVID-19: Entre el populismo y la política pop. *Comunicar*, XXIX, 66, 83-94.

Marron, Jonathan M.; Dizon, Don S.; Symington, Banu; Thompson, Michael A. y Rosenberg, Abby R. (2020). Waging war on war metaphors in cancer and COVID-19. *JCO Oncology Practice*, 16(10), 624–628.

May, Peter J. (1986). Politics and Policy Analysis. *Political Science Quarterly*, 101(1), 109–125.

Mayer, Jeremy D., Schintler, Laurie A. y Bledsoe, Scott (2020). Culture, freedom, and the spread of covid-19: Do some societies and political systems have national anti-bodies? *World Medical*

- & *Health Policy*, 12(4), 498-511. <https://doi.org/10.1002/wmh3.377>
- McDonnell, Lorraine M. y Elmore, Richard F. (1987). *Alternative Policy Instruments*. RAND Corporation.
- McGreal, Chris (2020). The inequality virus: How the pandemic hit America's poorest. *The Guardian*, 9 de abril, <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/09/america-inequality-laid-bare-coronavirus>.
- Molnár, Anna; Takács, Lili y Jakusné Harnos, Éva (2020). Securitization of the COVID-19 pandemic by metaphoric discourse during the state of emergency in Hungary. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 40(9-10), 1167-1182.
- Momani, Bessma (2020). After COVID-19, Will We Live in a Big Brother World? *Centre for International Governance Innovation*, 1 de junio, <https://www.cigionline.org/articles/after-covid-19-will-we-live-big-brother-world>.
- Müller, Jan-Werner (2021). Blame Brussels. *London Review of Books*, 43(8). <https://www.lrb.co.uk/the-paper/v43/n08/jan-werner-mueller/short-cuts>.
- Musolf, Andreas (2022). "World-beating" pandemic responses: Ironical, sarcastic, and satirical use of war and competition metaphors in the context of COVID-19 pandemic. *Metaphor and Symbol*, 37(2), 76-87. <https://doi.org/10.1080/10926488.2021.1932505>
- National Co-ordinating Centre for Public Engagement (2020). Policy makers, <https://www.publicengagement.ac.uk/do-engagement/understanding-audiences/policy-makers>.
- Ng, Kate (2020). Coronavirus: WHO urges China to close 'dangerous' wet market as stalls in Wuhan begin to reopen. *Independent*, 16 de marzo, <https://www.independent.co.uk/news/world/asia/coronavirus-china-cases-deaths-who-wet-market-wuhan-a9462286.html>.
- Noori Farzan, Antonia y Traiano, Heloísa (2021). U.S. officials pushed Brazil to reject Russia's coronavirus vaccine, according to HHS report. *The Washington Post*, 21 de abril, <https://www.washingtonpost.com/world/2021/03/16/hhs-brazil-sputnik-russia/>.
- OECD (2000). Building public trust: Ethics measures in OECD countries. *PUMA Policy Brief No. 7*, <http://www.oecd.org/mena/governance/35527481.pdf>.
- OxCGR (2021). Coronavirus government response tracker. University of Oxford, Blavatnik School of Government, <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/covid-19-government-response-tracker>.
- Panzeri, Francesca; Di Paola, Simona y Domaneschi, Filippo (2020). Does the COVID-19 war metaphor influence reasoning? Socio-political factors mediate the framing effect. *PsyArXiv*, 30 de octubre.
- Perrigo, Billy (2020). Coronavirus could hit the UK harder than any other European country: Here's what went wrong. *Time*, 17 de abril, <https://time.com/5823382/britain-coronavirus-response/>.
- Retraction Watch (2023). Retracted coronavirus (COVID-19) papers. <https://retractionwatch.com/retracted-coronavirus-covid-19-papers/>.
- Reuters (2021). Germany tightens travel rules in response to new virus strain. 12 de enero, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-germany-merkel/germany-tightens-travel-rules-in-response-to-new-virus-strain-idUSKBN29H14T>.
- Rios, Beatriz (2020). Commission chief, MEPs slam lack of EU solidarity in COVID19 crisis. *EURACTIV*, 26 de marzo, <https://www.euractiv.com/section/coronavirus/news/commission-chief-meps-slam-lack-of-eu-solidarity-in-covid19-crisis/>.
- Robert, René; Kentish-Barnes, Nancy; Boyer, Alexandre; Laurent, Alexandra; Azoulay, Elie y Reignier, Jean (2020). Ethical dilemmas due to the Covid-19 pandemic. *Annals of Intensive Care*, 10, 1-9.
- Sample, Ian (2020). Covid: Ministers ignored SAGE advice to impose lockdown or face catastrophe. *The Guardian*, 13 de octubre, <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/12/ministers-rejected-four-out-five-proposals-from-sage-to-avert-covid-second-wave>.
- Sandbakken, Ella Marie y Moss, Sigrun Marie (2023). Now We Are All in the Same Boat. At the Same Time, We Are Not. Meaning-Making and Coping Under COVID-19 Lockdown in Norway. *Human Arenas*, 6(2), 201-225. <https://doi.org/10.1007/s42087-021-00208-z>.
- Sartori, Giovanni (1999). En defensa de la representación política. *Claves de Razón Práctica*, 91, 2-6.
- Scassa, Teresa (2020). The Post-pandemic Future of Trust in Digital Governance. *Centre for International Governance Innovation*, 29 de julio, <https://www.cigionline.org/articles/post-pandemic-future-trust-digital-governance/>.
- Schedler, Andreas (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Schwartz, Meredith Celene (2020). *The Ethics of Pandemics*. Broadview Press.
- Semino, Elena (2021). "Not soldiers but fire-fighters:" Metaphors and Covid-19. *Health Communication*, 36(1), 50-58.
- Shelton, Taylor (2020). A post-truth pandemic? *Big Data & Society*, 7(2), 1-6.
- Smith, Gar (2020). Is COVID-19 nature's revenge? *The Berkeley Daily Planet*, 15 de marzo, <https://www.berkeleydailyplanet.com/issue/2020-03-13/article/48256>.
- Stephens, Monica (2020). A geospatial infodemic: Mapping Twitter conspiracy theories of COVID-19. *Dialogues in Human Geography*, 10(2), 276-281.
- Stevins-Gridneff, Matina (2020). As Europe confronts the coronavirus, what shape will solidarity take? *The New York Times*, 8 de abril, <https://www.nytimes.com/2020/04/08/world/europe/eu-coronavirus-aid.html>.
- Stirling, Andy y Gee, David (2002). Science, precaution and practice. *Public Health Reports*, 117(6), 521-533.
- Tesich, Steve (1992). A government of lies. *The Nation*, 6 de enero.
- The Economist (2021). How Europe has mishandled the pandemic. *The Economist*, 31 de marzo, <https://www.economist.com/leaders/2021/03/31/how-europe-has-mishandled-the-pandemic>.
- The White House (2020). Remarks by President Trump, Vice President Pence, and Members of the Coronavirus Task Force in Press Briefing. 18 de marzo, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-members-coronavirus-task-force-press-briefing-5/>.
- UK Government (2020). Prime Minister's statement on coronavirus (COVID-19). 17 de marzo, <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-on-coronavirus-17-march-2020>.

- Vanhanen, Henri (2020). COVID-19 and European Security of Supply: Growing in Importance. *European View*, 19(2), 146-153.
- Viala-Gaudefroy, Jérôme y Lindaman, Dana (2020). Donald Trump's "Chinese virus:" The politics of naming.
- Whitehead, Margaret; Barr, Ben y Taylor-Robinson, David (2020). Covid-19: We are no "all in it together"—less privileged in society are suffering the brunt of the damage. *The BMJ*, 22 de mayo, <https://blogs.bmj.com/bmj/2020/05/22/covid-19-we-are-not-all-in-it-together-less-privileged-in-society-are-suffering-the-brunt-of-the-damage/>.
- Williams, Michael C. (2003). Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. *International Studies Quarterly*, 47(4), 511–531.
- Xinhua* (2020). Xi focus: Xi vows to win people's war against novel coronavirus. 11 de febrero, http://www.xinhuanet.com/english/2020-02/11/c_138771934_2.htm.
- Yi-Chong, Xu y Weller, Patrick (2008). "To be, but not to be seen:" Exploring the impact of international civil servants. *Public Administration*, 86(1), 35–51.
- Zaleznik, Abraham (1970). Power and politics in organizational life. *Harvard Business Review*, mayo, <https://hbr.org/1970/05/power-and-politics-in-organizational-life>.
- Zarocostas, John (2020). How to fight an infodemic. *The Lancet*, 395(10225), p676. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30461-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30461-X).



a002

Branislav Radelić y Carlos González-Villa