



Revista

ISSN 2007-4700

Perla

MÉXICO

Número 16-17

Marzo 2019 • febrero 2020

La interacción entre los medios de comunicación social y la política criminal en las democracias de masas*

José Manuel Paredes Castañón *Universidad de Oviedo*

RESUMEN: Frente a las explicaciones que interpretan que la política criminal está dominada en las sociedades de masas por el poder de la opinión pública, se propone una explicación mucho más matizada y multicausal del rol que cumplen los medios de comunicación en los debates político-criminales. Se examinan los diferentes factores que determinan su nivel de influencia, según los casos. Y se concluye que, en realidad, a corto plazo los medios de comunicación únicamente influyen sobre las decisiones políticas en materia penal cuando establecen alianzas con determinados grupos de presión, lo cual no es ni frecuente ni estable. No obstante, incluso cuando no se producen situaciones de esta índole, los medios siguen teniendo una influencia importante a la hora de acotar el ámbito de lo que parece decible o imaginable como argumento o como propuesta en los debates. Se concluye, por ello, que es preciso prestar atención a los problemas del acceso a los medios, de la formación y la ética periodística y de las estrategias de comunicación de los movimientos críticos con el punitivismo.

PALABRAS CLAVE: populismo punitivo, opinión pública, grupos de presión, medios de comunicación, proceso legislativo.

ABSTRACT: Against explanations that interpret that no penal policy is dominated by the power of public opinion, it is proposed a multi-causal explanation of the role played by the media in penal debates. The different factors that determine their level of influence are examined. And it is concluded that, in the short term, the media only influence political decisions in criminal matters when they establish alliances with certain lobbies. This situation is neither frequent nor stable. However, even when such situations do not occur, the media continues to have an important role, when delimiting the scope of what seems to be possible to say or to defend, as an argument or as a proposal. It is concluded, therefore, that it is necessary to pay attention to the problems of access to media, journalistic ethics and training, and the communication strategy for anti-punitivist movement.

KEY WORDS: penal populism, public opinion, lobbies, media, legislative process.

* Una versión de este artículo fue publicada con anterioridad en Teoría y Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico, núm. 24.

SUMARIO: 1. El “populismo punitivo” como falsa explicación. 2. Opinión pública y conocimiento de la realidad criminal. 3. La representación cultural de la desviación social. 4. Selectividad en la información (1): el “interés periodístico”. 5. Selectividad en la información (2): el “interés público”. 6. Semiótica de la comunicación social en materia penal; 6.1. Selección de los sujetos con legitimidad para comunicar; 6.2. Creación de narraciones acerca del caso o problema que se pretende comunicar; 6.3. Vinculación (linkage) a marcos cognitivos preexistentes; 6.4. Conversión (selectiva) del caso en signo. 7. Medios de comunicación y grupos de presión; 7.1. Ruido mediático y campañas políticas; 7.2. Supuestos de incidencia política a corto plazo. 8. Campañas mediáticas y partidos políticos. 9. La incidencia a largo plazo de los medios de comunicación en la esfera pública. 10. Tres problemas prácticos pendientes. 11. Bibliografía.

Rec: 15-04-2019 | Fav: 25-04-2019

1. El “populismo punitivo” como falsa explicación

En la actualidad, el diagnóstico estándar acerca de la situación de los procesos de determinación de las políticas criminales en estados como España suele ser el de que estos se encuentra hondamente condicionados (los más pesimistas dirían que completamente dominados) por el fenómeno que se ha dado en llamar “populismo punitivo”: de acuerdo con esta caracterización, tanto la agenda como la sustancia de las políticas criminales del Estado español (así como de otros estados con características sociopolíticas similares) estarían influidas de manera predominante —o, cuando menos, muy relevante— por las creencias y valoraciones de la opinión pública mayoritaria acerca de la situación de la delincuencia y de la inseguridad, del funcionamiento del sistema penal y de sus insuficiencias. De manera que las políticas efectivamente puestas en práctica (a través de reformas legales, pero también de otro tipo de medidas: policiales, penitenciarias, de gestión de la administración de justicia, etc.) serían principalmente expresión de la respuesta que legisladores y gobernantes (en suma: que los partidos y los líderes políticos) se esfuerzan —con mayor o menor fortuna— en dar a esas inquietudes de la opinión pública: a aquellos aspectos de la interacción social que la opinión pública mayoritaria identifica como particularmente problemáticos y aterradores, así como a aquellos fallos o insuficiencias en el funcionamiento de los dispositivos de control social sobre tales fenómenos (Pratt, 2007: 12-20).

En mi opinión, a esta caracterización que acabo de sintetizar cabe hacerle serias objeciones, desde diferentes puntos de vista. En primer lugar, creo que resul-

ta exagerada, en la medida en que toma una parte de las políticas criminales por el conjunto de las mismas, pues me parece obvio que hay amplias áreas de las políticas criminales (hablando tan solo de delitos: las falsedades, las insolencias punibles, los delitos contra el patrimonio histórico, los daños, etc.) que apenas se ven afectadas por el estado de la opinión pública, dado que tal opinión pública, en general, no existe. De hecho, en esas áreas lo que ocurre más bien es que la agenda y la sustancia de las políticas son marcadas por dinámicas burocráticas (iniciativas de la Unión Europea o de algún ministerio y organismo público) y por la acción de los grupos de presión, en una proporción que, según los casos, puede variar (Paredes Castañón, 2016a). Pero, en todo caso, sin apenas ninguna participación social ni debate público.

Pero, además, incluso en aquellas áreas de las políticas criminales donde la opinión pública existe y actúa (digamos: en materia de delitos violentos y sexuales, en materia de terrorismo, en relación con la pequeña delincuencia patrimonial, etc.), es importante describir adecuadamente cuál es el sentido de los nexos causales que unen a la opinión pública con las decisiones político-criminales. Algo que, en general, pienso que el concepto de “populismo punitivo” —entendido en los términos descritos más arriba— no hace bien.

En efecto, como en otro lugar he explicado con mayor detenimiento (Paredes Castañón, 2016b: 170-180), las maneras en la que interactúan la opinión pública y quienes adoptan las decisiones político-criminales son mucho más complejas y polifacéticas de lo que se suele pensar. A estas alturas tenemos ya evidencia empírica suficiente para construir un mode-

lo bastante fiable de cómo tiene lugar la construcción del discurso punitivista (“populista”). En dicho modelo hay que destacar ante todo cuatro datos:

1º) La atención ciudadana hacia las cuestiones criminales es, en general, reducido (aunque, una vez llamada la atención, la reacción sea muy intensa). Los únicos que prestan una atención constante a las cuestiones criminales son determinados *lobbies*: sindicatos policiales, empresas de seguridad privada, asociaciones de comerciantes, movimientos sociales; son los elaboradores de demandas, los empresarios morales (que lanzan iniciativas para cambiar las políticas criminales existentes).

2º) La politización de las cuestiones criminales varía entre muy diferentes grados: desde la preocupación subyacente hasta un tema de debate abierto.

3º) La opinión ciudadana sobre las cuestiones criminales y sobre la justicia penal es siempre ambivalente: no es unívoca, ni tampoco uniforme. Los sujetos crean su opinión recurriendo a marcos cognitivos para explicar los fenómenos sociales. Los sujetos recurren principalmente a aquellos marcos cognitivos que les resultan más fácilmente disponibles, accesibles. Para ello, hay tres clases de recursos disponibles: “sabiduría popular” (esto es, la tradición cultural asentada), experiencias personales, discursos de los medios e industria cultural. El grado de disponibilidad de dichos recursos y de los marcos cognitivos correspondientes depende de aspectos como las constantes culturales, la clase social, la etnia, el lugar de residencia, inserción familiar, medios de comunicación accesibles, tipo de consumo cultural.

4º) En realidad, las oleadas de campañas punitivistas no obedecen a una estrategia común, sino a una confluencia de estrategias: los medios, con su búsqueda de público; los grupos de presión, persiguiendo colocar sus propios temas en el debate público y en la agenda política; los políticos, en su búsqueda de votos; y, a veces, además los *lobbies* internos de las propias agencias del sistema penal (policía, fiscalía, funcionarios penitenciarios, jueces, etc.), en su búsqueda de protagonismo, libertad de acción y presupuesto.

A tenor de todo ello, no cabe afirmar seriamente que el discurso punitivista sea una manifestación de la “democracia en acción”: esto es, que sea un reflejo fiel de las creencias generalizadas entre los integrantes del electorado. Por el contrario, el discurso punitivista tiene autores y causas (microsociales) bien de-

terminadas, que no tienen que ver necesariamente con lo que la mayoría de los electores piensan (que, en sí mismo, es casi siempre ambiguo, complejo, contradictorio), sino con lo que en cada momento se intenta hacer pasar por tal.

2. Opinión pública y conocimiento de la realidad criminal

Es en este marco (con procesos causales menos unidireccionales, más multiformes y complejos, de lo que muchas veces se presume) en el que cabe preguntarse, con sentido, acerca del rol que cumplen los medios de comunicación en la configuración de las decisiones político-criminales: un marco en el que no es que la ciudadanía transmita a las instituciones (a través de unos medios de comunicación que influirían sobre los partidos políticos y sobre sus líderes) el estado de opinión dominante sobre una determinada cuestión de política criminal, para que estas lo tengan en cuenta y lo plasmen en decisiones políticas o legislativas, sino que lo que sucede, por el contrario, es que medios de comunicación, partidos políticos, grupos de presión y movimientos sociales confluyen en determinados temas (solamente en algunos, no en todos), intentando todos ellos captar la atención ciudadana y, en el mejor de los casos, convencer a una mayoría de que su preocupación por un problema político-criminal (real o imaginario) está justificada y de que su propuesta para solucionarlo es la mejor.

Hay que preguntarse, entonces, cómo es la actuación de los medios de comunicación en este marco competitivo (de competencia por la atención y por el apoyo del público) y de qué manera incide dicha actuación en las decisiones político-criminales que acaban adoptándose en las instituciones estatales (en el caso español, principalmente, el Gobierno y/o las Cortes Generales). En lo que sigue, intentaré proponer un modelo que dé respuesta a estas dos preguntas (cómo actúan los medios en relación con las cuestiones penales, cómo influyen sobre las decisiones políticas criminales), a partir de los estudios que sociólogos, criminólogos y teóricos de la comunicación vienen realizando sobre esta cuestión.

El punto de partida del modelo es el hecho demostrado de que, en las sociedades alfabetizadas, la abrumadora mayoría de las personas (dejo aparte el caso de quienes, por profesión, son operadores del sistema

penal), en relación con la abrumadora mayoría de los temas penales, no poseemos una experiencia directa, de habernos implicado en nuestra vida diaria de manera habitual en conflictos con trascendencia penal. Por el contrario, nuestro conocimiento de casi todas las cuestiones político-criminales (incluso en el caso de las víctimas y de los infractores, cuyo conocimiento directo se limita siempre a algún caso y a algún problema muy determinado) es de naturaleza esencialmente mediada: adquirido principalmente a través de representaciones simbólicas que pretenden hacer referencia a las realidades de la conflictividad social más grave y del control social estatal de dicha conflictividad; combinadas —en proporciones variables— con un poco de experiencia personal y con algo de transmisión cultural persona a persona. En todo caso, la fuente principal son siempre las representaciones simbólicas (Surette,⁴ 2011: 24-27): las transmitidas por los medios de comunicación y por los productos de la industria cultural (libros y productos audiovisuales, principalmente).

Si esto es así, entonces resulta clave determinar, de una parte, la manera en la que los medios y la industria cultural construyen dichas representaciones simbólicas de los problemas político-criminales y, de otra, el modo en el que los destinatarios de las mismas las reciben, decodifican y asimilan. En este sentido, es importante destacar que el desarrollo de los estudios sobre comunicación social ha producido modelos teóricos que progresivamente se han ido apartando de la idea de que pueda existir una incidencia directa de los mensajes comunicativos sobre la mente de los receptores de los mismos. Hoy, por el contrario, se piensa más bien que los efectos de la interacción entre los actos de comunicación social y las mentes de sus destinatarios, aunque sin duda están condicionados por el contenido y por la forma de los mensajes transmitidos, además se ven complicados cuando menos por dos factores adicionales: primero, por las aptitudes diferenciadas de decodificación e interpretación de los mensajes que posea cada receptor (dependiendo de su historia, nivel educativo, ubicación en la estructura social, género, edad, etc.); y, además, por la estructura social (de poder) en la que el canal de comunicación se inserte (McQuail,⁶ 2010: 69-75). De manera que, para construir el modelo no solo hay que ocuparse de lo que dicen los medios, y de cómo lo dicen, si no que hay que comprender que cada grupo de público tiene sus propias claves de interpretación de los mensajes

recibidos; y, asimismo, que quien (estados, empresas, etc.) controla los canales de comunicación condiciona los efectos del mensaje, al seleccionar y discriminar la manera en la que cada destinatario lo recibe.

Así, por ejemplo, para poder valorar adecuadamente el rol de la comunicación social en el tratamiento político-criminal de un fenómeno, como los abusos sexuales contra menores, no basta tan solo con examinar el contenido de los mensajes que se transmiten (más o menos moralistas, más o menos cargados de estereotipos y prejuicios acerca de infractores y víctimas, etc.) o su forma (más o menos sensacionalista, morbosa, anecdótica, etc.), sino que es preciso, además, tener en cuenta cuál es el público al que objetivamente se dirige el mensaje (¿madres de familia, jóvenes, sectores sociales educados, inmigrantes,...?) y los condicionantes que posee el canal utilizado para transmitirlo (la selectividad diferente que conllevan canales como un periódico, un programa matinal de la televisión, twitter, etcétera).

3. La representación cultural de la desviación social

Pero ¿qué es lo que pretenden representar esas representaciones culturales que luego van a ser comunicadas y que pueden llegar a tener trascendencia para las políticas penales? En realidad, el tema de dichas representaciones es prácticamente siempre uno mismo: la identificación de la anormalidad social (en comparación con la normalidad) y las maneras de convivir con ella. En efecto, todo el conjunto de discursos en torno a las cuestiones político-criminales depende de que previamente se haya sido capaz de señalar qué clase de acontecimientos sociales son conductas desviadas y cuáles no; quiénes son los sujetos desviados; el grado de tolerancia que debe existir hacia la desviación social y, en general, la estrategia para gobernarla (si se concibe o no como un problema de seguridad). Las políticas criminales operan siempre sobre un espacio de gubernamentalidad previamente configurado: sobre una estructuración previa de los espacios de acción social, que determina en qué ámbitos resulta razonable estudiar la posibilidad de que el sistema penal actúe y en cuáles, por el contrario, ni siquiera resulta imaginable considerarlo (Paredes Castañón, 2016b: 162-164). Y, en consecuencia, también la praxis de enunciar discursos político-criminales y de adoptar decisiones sobre dichas cuestiones demandan

una previa estructuración del espacio semántico del que se van a extraer los conceptos que se emplearán en la argumentación (Evans/ Green, 2006: 206 ss.): puesto que hacer políticas criminales es hacer políticas de control de la desviación social, el primer paso para su construcción (un paso eminentemente comunicativo) es la identificación del comportamiento “anormal” y que, además, merece ser considerado (y tratado como) un problema de seguridad.

Por supuesto, la determinación de qué sea anormal y un problema de seguridad y qué, en cambio, no lo sea, no es algo que se produzca de manera natural o evidente, sino que, a su vez, constituye siempre una construcción sociocultural (Wykes, 2001: 8-29, 200-202). En efecto, un estudio acerca de los orígenes históricos del concepto de desviación social revela que dicho concepto aparece en la edad contemporánea (finales del siglo XIX, comienzos del siglo XX), como un desarrollo conceptual, ideologizado y politizado, del concepto de normalidad (estadística) desarrollado en el marco de las ciencias médicas del siglo XIX: se pasa de identificar lo que está en la media desde un punto de vista estadístico a añadir al concepto de normalidad una connotación valorativa adicional, que marca un patrón de conducta adecuado, que debe ser promovido, al tiempo que se combaten aquellos otros patrones que se distancian de él.

Por supuesto, la determinación de la normalidad no ha sido nunca una cuestión pacífica, sino que los procesos que conducen a determinarla han sido siempre espacios para la discusión y para la contestación (Cryle/ Stephens, 2017: 353-359). Es justamente en este marco en el que se comprende mejor el papel de los medios de comunicación: como herramientas de poder ideológico (Mann, 1991: 43-45), resultan ser instrumentos útiles (aunque no siempre eficaces, ni eficientes) para intentar imponer a los receptores de sus mensajes discursos que interpreten la realidad en un determinado sentido (y no en otros). Propiciando de este modo ciertos cursos de acción (en vez de otros alternativos también posibles).

Para ilustrar lo acabado de exponer, piénsese, por ejemplo, en el caso de la ocupación de inmuebles ajenos (para vivir en ellos, para crear centros sociales, etc.). Es evidente que, en la sociedad española actual, existe una auténtica “batalla de discursos” acerca de cómo debería interpretarse este fenómeno (y, por consiguiente, cómo debería ser tratado por parte de

los poderes públicos): hay quienes lo presentan como un caso puro y simple de violación del derecho a la propiedad privada; hay quienes van incluso más allá y lo muestran como un auténtico problema de orden público (de control del espacio público); hay otras opiniones, radicalmente contrarias, que, en cambio, lo interpretan más bien como una manifestación de la crisis y de la precariedad (ausencia de políticas públicas de vivienda eficaces, ausencia de infraestructuras socioculturales municipales, etc.), por lo que, si no justifican estas conductas, cuando menos las disculpan y se oponen a cualquier tratamiento represivo; y, en fin, hay incluso quienes piensan que las iniciativas autónomas y desobedientes de esta índole constituyen el mejor camino para empoderar a una ciudadanía activa, comprometida y que ostente el control sobre el territorio y sobre la vida ciudadana. Sea como sea, la cuestión que aquí nos interesa más es el hecho de que buena parte de esta batalla discursiva se plasma en operaciones comunicativas: en buena medida, a través de los medios de comunicación (aunque no solo).

En la práctica, las operaciones de ejercicio del poder ideológico a las que me estoy refiriendo se llevan a cabo empleando para ello todos los recursos comunicativos (retóricos) disponibles. Algunos ejemplos (extraídos de la prensa escrita) de estos ejercicios de retórica persuasiva (he elegido intencionadamente casos extremos), para el caso de la ocupación de inmuebles (los subrayados están añadidos por mí), se mencionan a continuación:

- “(...) la lucha contra la ocupación ilegal de viviendas, un problema que afecta a más de 87.500 pisos en toda España (según un informe del Institut Cerdá) y que sufren directamente, además de los propietarios, los vecinos de la comunidad y del resto del barrio, que ven cómo se degrada la convivencia” (ABC, 20/3/2018).
- “Una nueva ofensiva criminalizadora de la okupación” (El Salto, 1/4/2018).
- “Si eres abertzale, te «regalan» un palacio del siglo XVIII en Pamplona” (ABC, 3/9/2018).
- “El Gaztetxe Maravillas llama a defender el espacio frente a la amenaza de desalojo de Geroa Bai” (El Salto, 7/8/2018).
- “Mafias de la «okupación». En Madrid, el 75% de las ocupaciones ilegales de viviendas son cometidas por grupos organizados” (ABC, 26/10/2017).

- “Ocupación por necesidad” (El Salto, 28/3/2018).
- “Violencia policial durante o desalojo da Insu-misa” (El Salto, 24/5/2018).

4. Selectividad en la información (1): el “interés periodístico”

Por lo demás, es importante observar que a través de los medios de comunicación no solamente se llevan a cabo operaciones de representación, de conceptualización de la realidad social: esto es, de estructuración del espacio semántico, distribuyendo significados y connotaciones significativas a los diferentes términos, sino que, además, se llevan a cabo actos (de habla) de referencia directa a dicha realidad. Es decir, los contenidos de un periódico o de un noticiero televisivo no se limitan únicamente a seleccionar ciertos términos o a enfatizar ciertos mensajes, con el fin de proponer una interpretación determinada de la realidad. Además de hacer esto, los medios de comunicación pretenden, asimismo, estar haciendo referencia a sujetos y a acontecimientos concretos, espacio-temporalmente fijados: las noticias. Se señala, pues, a personas, grupos y acontecimientos concretos. Y, además, se les etiqueta.

Esta interacción entre representación simbólica de la realidad y referencia (siempre modulada y moldeada por las categorías semánticas que previamente se han creado en el discurso) nos lleva a una de las cuestiones más importantes a la hora de comprender el papel de los medios de comunicación en los debates político-criminales: la de la selectividad. Pues, dado que es evidente que los medios ni pueden ni quieren informar sobre todos los casos y asuntos (de delitos o de otras formas de desviación social que podrían llegar a convertirse en delitos) que se producen en un momento y en un lugar determinados; es decir, puesto que están necesariamente abocados a seleccionar ciertos casos y problemas, frente a otros (que también ocurren y sobre los que no informan, o informan con mucha menor intensidad), es importante comprender la manera en la que dicha selección tiene lugar. En este sentido, las investigaciones sobre comunicación social han puesto de manifiesto que, en la selección de temas y casos objeto de atención mediática, los medios de comunicación operan conforme a dos clases de criterios: “interés periodístico” del caso o pro-

blema, e “interés público” del mismo (Jewkes,³ 2015: 44-48).

Así, en primer lugar, es evidente que, dado el modelo de negocio de los medios de comunicación (que se basa en todo caso en la magnitud de su audiencia), un primer filtro de selección tiene que ver con la capacidad de la noticia para suscitar la atención del público. (Me refiero principalmente a los medios privados. Pero los medios públicos cada vez se aproximan más a aquellos en cuanto a su forma de gestionar la información. Y, por lo demás, la cultura profesional de los periodistas, desde su formación inicial hasta la que reciben a lo largo de su vida profesional, está impregnada de estos valores, por lo que los mismos afectan incluso —aunque sea de manera más modulada— a medios alternativos, comunitarios, etc.) Esta capacidad depende de características semióticas que van variando, dependiendo del tiempo y del lugar. No obstante, con algunas pequeñas matizaciones, puede valer en general, para el común de las sociedades occidentales, la enumeración de características determinantes de la graduación del interés periodístico de una noticia que propone Yvonne Jewkes³ (2015: 49-68): según ella, una noticia en materia penal resulta tanto más interesante desde un punto de vista periodístico (y, por consiguiente, resulta tanto más probable que sea publicada) cuanto más de los siguientes factores concurren en el caso concreto:

- existencia de un plazo-límite (dramatismo);
- imprevisibilidad del acontecimiento;
- simplicidad (aparente, cuando menos) del evento;
- carácter individualizable de los protagonistas;
- permanencia del riesgo hacia el futuro (posibilidad de que pueda repetirse);
- connotaciones sexuales;
- fama o estatus elevado de los protagonistas;
- proximidad, en el espacio y/o en el tiempo;
- existencia de violencia o de un conflicto abierto;
- espectacularidad visual; y
- presencia de menores.

Así, en igualdad de condiciones, casos o problemas de desviación social que reúnan algunas de estas características —cuantas más, mejor— será más probable que acaben en los medios de comunicación.

Y, por ello, terminen por recibir la atención del público. Esta es una primera explicación de que los delitos violentos y sexuales tengan, en general, mucha más presencia en los medios de comunicación que otros: simplemente, resultan más atractivos para el público.

De este modo, una primera enseñanza puede ser extraída: dado que no es posible cambiar de raíz los procesos de selección del interés periodístico (puesto que dependen de dos factores que resulta difícil modificar: del modelo de negocio de los medios de comunicación y de las apetencias informativas —y de entretenimiento, morbo, etc.— de su audiencia), es preciso reflexionar acerca de la manera más adecuada para comunicar problemas político-criminales diferentes de los usualmente presentes en los medios. Hacen falta, pues, buenas narraciones (periodísticamente atractivas, conforme a los criterios anteriormente expuestos) acerca de delitos de corrupción, del fraude tributario, de delitos empresariales, de la violencia de género, de la trata de personas, de la explotación laboral, etc. Algo en lo que pienso que se están produciendo avances (gracias tanto a periodistas concienciados como a la labor de organizaciones y movimientos sociales), aunque sean aún insuficientes.

5. Selectividad en la información (2): el “interés público”

Sin embargo, el interés periodístico es solo uno de los factores que determinan la selección de noticias y el tratamiento de las mismas. Otro factor es el llamado “interés público”. Y es que, en efecto, hablando en términos generales (y admitiendo, por ello, que puede haber algunos programas, revistas, etc. que no se atengan a este criterio, aunque sí la mayoría de ellas), el interés de los medios de comunicación a la hora de seleccionar información (tanto por lo que hace a la que se presenta como a la forma en la que se hace) no es nunca puramente comercial (captar atención para cobrar por ello u ofrecer publicidad a su público), sino que conlleva también elementos políticos.

Esta inevitable politización de la información que ofrecen los medios de comunicación obedece a diferentes factores:

- a) Ideología de los periodistas: aun con la mejor de las intenciones de ser “objetivos”, resulta imposible no enmarcar la interpretación de los hechos a partir de los presupuestos ideológicos de los que se parte al construir la narración.

Ello, incluso cuando uno se limita a relatarlos; y, desde luego, más todavía cuando se pasa a intentar realizar un análisis o una valoración acerca de los mismos. Este efecto de encuadre (*framing*) en la presentación de la información está absolutamente acreditado desde el punto de vista empírico (Scheufele, 2000: 300-302, 306-308).

- b) Ideología de los accionistas (mayoritarios) de las empresas propietarias de los medios: puesto que las empresas imponen la dirección del medio (a las personas y a los criterios para gestionarlo), su ideología importa, ya que tenderán a imponer, en la cima de la estructura de poder interna del medio, a periodistas que compartan su ideología.
- c) Alianzas entre los grupos empresariales propietarios y los partidos políticos (y, a través de ellos, con los gobiernos): la existencia de coaliciones entre élites (aquí, políticas y económicas) es un problema generalizado, aunque la forma en la que dichas coaliciones se concretan varía de país a país y según el momento histórico (Varona Gómez, 2011: 10-11). Así, en el caso de la España actual, resulta particularmente obvio el hecho de que la debilidad económica del modelo de negocio de los medios ha hecho que prácticamente todos los medios de comunicación con un porcentaje significativo de audiencia pertenezcan, en régimen de oligopolio, a grupos empresariales con actividades diversas y con vínculos muy estrechos (demasiado estrechos) con la banca y muy dependientes de la contratación pública. Esto hace que muy frecuentemente el encuadre de la información no obedezca únicamente a razones ideológicas, sino también a otros intereses (políticos y/o empresariales) más pragmáticos: apoyar u oponerse a un partido o a un gobierno, a un competidor, etc.
- d) Acción de los grupos de presión: en una sociedad plural, organizaciones y coaliciones de toda índole (desde la patronal bancaria hasta las organizaciones de derechos humanos, pasando por las iglesias o las asociaciones de fumadores de cannabis) pugnan por hacer llegar sus mensajes (sus análisis acerca de los problemas sociales y sus propuestas para afrontarlos) al

electorado, a los partidos políticos y a las instituciones estatales. Y lo hacen, además, compitiendo por recursos escasos (la atención de los destinatarios y los recursos disponibles —siempre limitados— para elaborar, aprobar y poner en práctica políticas públicas) y, a veces, con mensajes francamente contradictorios entre sí. Para lograr su objetivo comunicativo, todos los grupos de presión tienen que intentar utilizar, entre otros métodos, el acceso a los medios de comunicación (los tradicionales y los aparecidos más recientemente en internet), dada la capacidad de todos ellos para transmitir mensajes de forma masiva, a miles o a millones de personas, a las que de cualquier otro modo es imposible alcanzar a tal escala. En la práctica, esto significa que los grupos de presión compiten por la atención de los periodistas y de las empresas periodísticas. Competencia en la que, de una parte, se emplean los recursos del interés periodístico (cuanto más morbosa, llamativa, etc. sea una historia, más fácil será “colarla” en los medios); pero, de otra, también los recursos derivados de la politización de los medios: todos los grupos de presión saben que hay ciertos medios más dispuestos a aceptar sus mensajes que otros. Y, en todo caso, se compite también por hacerle ver al medio (a sus propietarios, a sus periodistas) que los mensajes que se pretenden comunicar son compatibles —o, mejor, francamente amigables— con aquella ideología que el medio o el periodista pretenden promover, o con la que más simpatizan.

De acuerdo con lo que se acaba de exponer, la forma en la que cada medio de comunicación (o, dependiendo de su grado de descentralización interna, cada programa, cada sección, etc.) llega a identificar el “interés público” de una noticia o de un mensaje, es decir, la forma en la que cada medio —o sección del mismo— selecciona políticamente las noticias y mensajes que decide comunicar (en detrimento de otros), depende esencialmente de su estructura económica y política (McQuail, Denis, 2010:):

- e) De su estructura económica: por una parte, de cuál sea su modelo de negocio, cuánto depende de ingresos por publicidad, cuánto de ingresos procedentes de su público y cuánto de otros

ingresos (de subvenciones estatales, muy señaladamente). Y, por otro lado, del grado de competencia (o de oligopolio, o de monopolio) que exista en el sector. Hablando en términos generales, a mayor vulnerabilidad económica de las empresas de comunicación, más conformista y conservadora será su selección de noticias y mensajes.

- f) De su estructura política: por un lado, de cuál sea la estructura interna de su gobernanza, que dependerá tanto de su régimen de propiedad y de sus relaciones con otras empresas como del grado de autonomía que otorgue a sus profesionales (¿existe un estatuto de la redacción, cómo se designa al director, qué poderes tiene el editor?). Por otro lado, también es relevante el grado de politización partidista del medio: más allá de la ideología, qué grado de compromiso con un partido o partidos (u otras organizaciones: iglesias, por ejemplo) tiene el medio en cuestión. Como regla general, cuanto más autoritaria sea la estructura interna de gobernanza del medio y mayores sean los vínculos partidistas u organizativos del medio, más conformista y menos pluralista será también la selección de noticias y de mensajes.

6. Semiótica de la comunicación social en materia penal

Seleccionar noticias y mensajes no es solamente elegir ciertos hechos y determinadas interpretaciones acerca de los mismos para que sean comunicados al público del medio (en vez de otros hechos o de otras interpretaciones del mismo hecho), sino también construir la narración de los hechos y la interpretación de los mismos de un determinado modo. En efecto, a la hora de producir el efecto de encuadre (ideológico) que necesariamente todo acto de comunicación conlleva, tan importante es el contenido del mensaje como la forma que este adopte. Expresado, en otros términos: es perfectamente posible coger una noticia auténtica y, al seleccionarla y luego la forma que adopta el mensaje que la presenta, llegar a mostrar al público una realidad absolutamente distorsionada.

En este sentido, las principales operaciones (semióticas) a través de las que los medios de comunicación construyen (y manipulan) la “realidad” de los

problemas político-criminales son las siguientes (Surette, 2011: 34-44):

6.1. Selección de los sujetos con legitimidad para comunicar

Los medios de comunicación no tratan por igual a todos los sujetos y grupos sociales involucrados en un asunto penal (tanto que se trate de un caso concreto como de un problema global), sino que, por el contrario, reconocen a algunos de ellos el monopolio sobre las interpretaciones relevantes; e, implícitamente, niegan a otros el acceso de sus mensajes e interpretaciones.

Así, en el caso de las cuestiones político-criminales, está demostrado que la mayoría de los medios de comunicación recurren sistemáticamente a dar voz a operadores del sistema penal (policías, jueces, fiscales... en menor medida, abogados); y, en determinados grupos de casos, también a las víctimas. En cambio, otras víctimas y casi todos los infractores, así como muchas asociaciones y organizaciones sociales con interpretaciones y propuestas diferentes, tienden a quedar tapadas en la presentación de los mensajes.

6.2. Creación de narraciones acerca del caso o problema que se pretende comunicar

La narración es un género del discurso en el que se comunica (en el caso de la comunicación verbal, se refiere y, en el caso de la comunicación audiovisual, se muestra) el acaecimiento de uno o varios eventos durante un período determinado de tiempo. En el caso concreto que aquí nos interesa, el de los fenómenos de desviación social, dichos eventos serán prácticamente siempre acciones humanas, realizadas por uno o varios agentes. En una narración, la voz narrativa va describiendo los acontecimientos y marcando los enlaces entre ellos, y entre ellos y los agentes que los causan. Debido a la notoria capacidad de las narraciones para llamar la atención del público (desde que tenemos noticia, los seres humanos hemos sido siempre grandes contadores y oyentes de narraciones), los medios de comunicación recurren de forma regular al discurso narrativo para exponer aquellos hechos y problemas que desean comunicar. Pero esto significa que, como en toda narración, en las que llenan los medios de comunicación (noticias de sucesos, los tiras

y aflojas entre asociaciones y movimientos sociales para convencer a los partidos o al Gobierno de que adopte ciertas decisiones, o para que las modifique o revoque,...) existe una voz narrativa (muchas veces oculta —como ocurre asimismo en tantos relatos literarios— detrás de una apariencia de falsa objetividad) que le indica al receptor del mensaje narrativo quién es autor (y, por ende, responsable) de qué; y qué acciones son las más decisivas desde el punto de vista causal para que ciertos acontecimientos hayan tenido lugar. Es decir, una narración es siempre —e inevitablemente— una interpretación selectiva y sesgada de los hechos objetivos acaecidos (Bal, 1985: 21-45).

En concreto, en las narraciones que construyen sobre los casos y problemas de desviación social acerca de los que pretenden comunicar, los medios de comunicación suelen recurrir a toda una serie de recursos retóricos para producir dichos efectos de sesgo en la información que transmiten. Manipulando para ello tanto los aspectos lingüísticos del mensaje (a través de la selección de ciertos términos y la elección de determinadas formas de construir las frases —Mayr/Machin, 2012: 27-77) como los paralingüísticos (titulares, tipografía, entonación, volumen, ruidos, etc.— Blanco, 2007) y los gráficos y audiovisuales (iluminación, colores, montaje, composición de los planos, música extradiegetica, efectos visuales y sonoros, etc.— Groupe µ, 1993: 231 ss.).

En particular, se han identificado cuando menos los siguientes recursos retóricos:

- a) Recursos para el tratamiento de casos individuales (Surette, 2011: 52 ss.):
 - Historias moralistas de restablecimiento del orden (Ericson/ Baranek/ Chan, 1991: 73 ss.): la desviación social crearía siempre desorden e inseguridad. Su control, en cambio, crearía orden y seguridad. Orden y seguridad equivalen a respeto por la moralidad (hegemónica) y a obediencia a la autoridad.
 - Personalización de los casos: más que de crímenes, se habla de criminales; antes de las víctimas que de su experiencia de victimización.
 - Estereotipos de delincuente: supermachos psicóticos/ depredadores/ extraños (por clase, etnia, etc.) / “tramas organizadas” (concebidas al modo de los cómics).

La interacción entre los medios de comunicación social y la política criminal en las democracias de masas

- Estereotipos de víctima: las víctimas son siempre inocentes e indefensas.
 - Simplificación del análisis sociológico: la sociedad se divide en tres grupos: “ovejas” (víctimas inocentes) / “lobos” (infractores, depredadores, perversos y extraños) / “pastores” (agentes del sistema penal: policías —principalmente—, fiscales, jueces, valorados exclusivamente según sean presentados como eficaces o ineficaces).
 - Popularización de pseudoexplicaciones criminológicas (García Arán, 2008: 52-62): delincuentes natos, la resocialización no funciona, a quien deben temer las víctimas es a los extraños, etc.
 - El sistema penal como trasfondo de historias y personajes: el funcionamiento del sistema penal apenas aparece descrito en las noticias y reportajes, queda reflejado únicamente de manera anecdótica e inconexa (una sentencia, una puesta en libertad, por mencionar algunos casos). La mayor parte del tiempo, el sistema penal es únicamente un decorado vacío, delante del cual ocurren las cosas que son noticia: los delitos, las actuaciones policiales, el sufrimiento de las víctimas.
- b) Recursos para el tratamiento de problemas globales, o que son presentados como tales (Ericson/ Baranek/ Chan, 1991: 111 ss.):
- Imaginar los conflictos que podrían acabar plasmados en una ley u otra medida político-criminal: los medios apenas tiene acceso real a aquellos conflictos y conductas desviadas que aún no han sido seleccionados como infracciones (y que, por consiguiente, no dan lugar a detenciones, juicios, noticias de sucesos, etc.). Por ello, se ven obligados a imaginarlos: a partir de la información que reciben de fuentes diversas (grupos de presión, expertos, etc.), elaboran descripciones —muchas veces, fuertemente irreales— de las características de los problemas de desviación (que puede que ni siquiera existan) acerca de los que quieren informar.
 - Aleccionar moralmente al público: los temas de desviación social que son presentados como auténticos problemas sirven para reafirmar ante el público valores morales (generalmente, conservadores) que podrían estar siendo puestos en cuestión, por la desviación de la que se habla o por otros cambios sociales relacionados.
 - Inventar consensos inexistentes: con frecuencia, los medios crean un consenso acerca de la naturaleza —y realidad— del problema y/o de la mejor solución para el mismo mediante el simple procedimiento de seleccionar (a veces, intencionadamente, a veces por pura ignorancia, o desidia) la información y los mensajes que se comunican, marginando otros que podrían entrar en contradicción con ellos.
 - Expresión selectiva de la diversidad de opiniones: incluso cuando los medios optan por dar voz a ciertas opiniones disidentes, usualmente apenas cuidan la cuestión de su representatividad. Así, pueden dar más espacio y relevancia a las opiniones más extremas o llamativas, aun cuando sean notoriamente minoritarias, o incluso completamente marginales.
 - Utilización poco rigurosa de las opiniones expertas: es infrecuente que los medios cuenten con opiniones expertas bien elaboradas y representativas. Cuando menos, rara vez adoptan una política consistente a este respecto, por lo que solamente por azar se produce una selección razonable de tales opiniones. Esto significa que en muchas ocasiones las mejores opiniones expertas no tienen apenas voz en el debate público.

6.3. Vinculación (*linkage*) a marcos cognitivos preexistentes

La enunciación de narraciones no es un acto que se lleve a cabo en un vacío cultural, sino que, antes, al contrario, se realiza siempre intentando evocar en lo que se cuenta con marcos interpretativos preexistentes que permitan al receptor decodificar el mensaje de la manera más económica y fácil posible. Así, Sasson ha estudiado cómo las noticias y mensajes en torno a las cuestiones político-criminales se formulan evocando y encuadrándose en alguno de los siguientes tres marcos cognitivos posibles: el marco del sistema penal fallido, el marco de la quiebra del orden social

y/o el marco de la desigualdad como fuente de la desviación social (Sasson, 1995: 13-17). Cada uno de estos marcos cognitivos relaciona la noticia o mensaje con una determinada manera de interpretarlas y promueve, por lo tanto, que el público decodifique el mensaje de manera diferente.

6.4. Conversión (selectiva) del caso en signo

Los medios de comunicación seleccionan ciertas noticias y/o determinados problemas y los presentan como indicios (“*indices*”, en el sentido que definía este término Charles S. Peirce) de temas más globales acerca de la desviación social y del modo de gobernarla. Convierten, así, algunos casos puramente locales (en el fondo, siempre se trata —en un homicidio, en una violación, en un robo, en una venta de drogas, de un conflicto intracomunitario) en un problema nacional o internacional, sistémico, con causas globales y que amerita una respuesta también global y política. Esta selección pretende tener el efecto de poner el tema en la agenda. Un tema que a veces constituye un problema real, pero que otras veces ni siquiera existe como problema global, más allá de algún caso aislado. Sea como sea, aun si el problema existe, el medio decide siempre seleccionar ciertos problemas, para darles visibilidad, y no otros (Surette, 2011: 42-43).

7. Medios de comunicación y grupos de presión

7.1. Ruido mediático y campañas políticas

Con esto llegamos al último tema que hay que abordar, que es el efecto político real de todas estas operaciones (selectividad conforme a intereses comerciales y políticos, representación sesgada, etc.) sobre las discusiones político-criminales y sobre las políticas públicas en materia de control de la desviación social. Pues, de una parte, es obvio que todas estas estrategias de manipulación de la información y de los mensajes solamente cobran sentido como intentos de incidir sobre la audiencia, para captar su atención (y obtener ingresos), pero también para promover entre ella determinadas interpretaciones acerca de cómo es la realidad social (aquí, la de la desviación social) y de cuáles son las mejores políticas públicas para gobernarla. Por otra parte, sin embargo, ya señalé más arriba que en realidad no existe en principio ninguna

seguridad de que las estrategias comunicativas que promueven los medios resulten siempre exitosas, dado que sus mensajes tienen que ser decodificados e interpretados por sus destinatarios, que no lo hacen en un vacío cultural, sino, muy al contrario, en un medio repleto de estímulos culturales, que tiran de ellos en uno y otro sentido, por lo que el resultado final de la tarea de decodificación no está en absoluto predeterminado.

De este modo, cualquier análisis riguroso del papel de los medios de comunicación en la política criminal de las sociedades desarrolladas contemporáneas no puede descartar la posibilidad de que, en muchas ocasiones, la información proporcionada por los medios actúe, en términos comunicativos, principalmente como ruido: esto es, como información que, en vez de contribuir a la discusión y a los procesos de toma de decisiones, se limite a dificultarla, al interferir con otras informaciones y otros argumentos verdaderamente más relevantes. De hecho, en mi opinión, en buena parte de los casos ocurre exactamente así: que la información proporcionada por los medios carece de cualquier efecto causal apreciable, más allá de contribuir a aumentar la confusión en el debate.

Esta posibilidad tiene que ver con las características de la dinámica política a través de la que las políticas criminales son discutidas y decididas. Debido a la naturaleza esencialmente mediada

—que ya se señaló más arriba— del conocimiento que la gran mayoría del público posee acerca de las cuestiones de desviación social, el hecho de que algunos medios de comunicación relaten narraciones atrayentes (es decir: capaces de captar la atención) sobre casos o grupos de casos (por ejemplo: la violación y muerte de un niño, una sucesión de atracos particularmente espectaculares y violentos, un atentado terrorista que acaba en masacre,...) no es, por sí misma, capaz de afectar al debate público sobre política criminal. Y ello, porque, en ausencia de otros factores concurrentes, ocurrirá que ni los periodistas que transmiten los relatos ni el público que los recibe y asimila se encuentran generalmente en condiciones de extraer, a partir de ellos, conclusión alguna que no sea puramente banal (del tipo de “¿cómo está el mundo!”, “¡pobrecillos!”, “¡ya no se respeta nada!”, “¡hoy es que ya no se puede salir a la calle!”, “¡pero dónde vamos a acabar!”, etc.). Pues carecen del conocimiento sobre la realidad (terrorismo, abusos sexuales,

atracos, etc.) de la que se habla. Y mucho menos de la competencia para analizarla y para hacer propuestas políticas realistas para afrontarla. Además, a esta impotencia política generalizada de la mayoría de la comunicación mediática acerca de delitos, comportamientos anormales, etc. contribuye también la naturaleza extremadamente perecedera de la mercancía informativa que los medios de comunicación venden: en ausencia de una estrategia de comunicación que mantenga intencionadamente la atención sobre él, el caso escandaloso de hoy habrá sido completamente olvidado por la mayoría del público en unos pocos días o semanas.

Todo ello, claro está, en ausencia de una estrategia de comunicación que mantenga intencionadamente la atención sobre el caso o el problema. Porque, justamente, aquí estriba la clave del asunto: los medios de comunicación parecen ser un recurso insuficiente para condicionar, por sí solos, las discusiones y procesos de toma de decisiones en materia político-criminal, ya que generalmente carecen tanto de la capacidad para proporcionar al respecto análisis y propuestas que puedan resultar convincentes, como del poder ideológico necesario para movilizar masivamente a la opinión pública (una opinión pública que piensa por sí misma y no siempre se deja arrastrar). Sin embargo, las cosas son diferentes cuando ocurre que, por mero azar o debido a una alianza intencionada, los medios de comunicación cooperan con otros agentes políticos.

Mi tesis, entonces, es que únicamente aquellos escándalos mediáticos en materia penal o de desviación social que son aprovechados por agentes políticos distintos de los propios medios pueden llegar a producir efectos relevantes sobre el proceso de toma de decisiones político-criminales. Generalmente, ese agente o agentes políticos interesados en la utilización del escándalo es algún grupo de presión, o coalición de ellos: sindicatos policiales, asociaciones de víctimas, de jueces, de fiscales, organizaciones empresariales, sindicales, movimiento feminista, medioambiental, de derechos humanos, etc. Únicamente cuando alguno de estos agentes incorpora a su estrategia de acción política el aprovechamiento de noticias aparecidas en los medios para promover su agenda, o la promoción de la publicación de noticias de una cierta clase, se produce una continuidad en la información proporcionada al público y una difusión de análisis y de

propuestas de acción relacionadas con la materia de las noticias aparecidas en los medios (análisis y propuestas que siempre se presentan como las más adecuadas para darles sentido y para afrontar el problema del que serían reflejo) que hacen posible que el tema objeto de la noticia permanezca en el debate político. Pues únicamente algunos grupos de presión tienen el suficiente interés en las cuestiones político-criminales y los recursos necesarios como para intentar mantener la atención del público sobre ellas e intentar rentabilizar dicha atención. Algo que, por supuesto, no siempre logran (al fin y al cabo, la política tiene siempre importantes componentes de azar), aunque siempre lo pueden intentar.

Así, como señala Varona Gómez (Varona Gómez, 2011: 8-12), los medios son más un “escenario donde se dirimen conflictos de intereses” que el factor impulsor principal de las campañas en materia político-criminal.

7.2. Supuestos de incidencia política a corto plazo

De este modo, por lo que hace al efecto político a corto plazo de la actuación de los medios de comunicación en materia político-criminal, creo que cabe distinguir cuatro situaciones diferentes, expuestas por orden de menor a mayor frecuencia:

Situación 1. Coalición entre medios de comunicación y otros agentes políticos: hay ocasiones en las que uno o varios medios de comunicación deciden intencionadamente colaborar para colocar en la agenda política un tema y unas propuestas en torno al tema. El tema y las propuestas les suelen ser proporcionados por algún grupo de presión. En este caso, se intentará producir una retroalimentación virtuosa entre la información sobre casos relacionados y los reportajes y artículos con un tratamiento global del tema que publiquen los medios de comunicación y las iniciativas que sobre la misma cuestión promueva el grupo de presión, con el objetivo de, como mínimo, captar la atención del público y, en el mejor de los casos, lograr que las propuestas lleguen a ser discutidas, e incluso aceptadas, por entenderse como las mejores (o, mejor todavía, como las únicas razonables). La existencia de estas coaliciones entre medios y otros agentes políticos es infrecuente, debido a que los intereses de unos y otros son muy distintos: de una parte, captar audiencia, de otra, promover decisiones políticas. Y

serán tanto más probables cuanto más dependientes de grupos empresariales diversificados (y, por ello, más necesitados de alianzas) y menos independientes política y económicamente resulten ser los medios de comunicación. Es por ello por lo que en España tales coaliciones se producen con más frecuencia de lo habitual.

Un ejemplo interesante de esta *Situación 1* ha sido estudiado por Soto Navarro (Soto Navarro, 2005): la alianza entre sindicatos policiales y de funcionarios penitenciarios, partidos de oposición y medios de comunicación para lanzar, entre 2001 y 2003, una oleada de propaganda alarmista e impulsar una reforma penal punitivista (...e intentar poner en dificultades al gobierno, y obtener objetivos corporativos).

Situación 2. Aprovechamiento oportunista de las noticias por parte de otros agentes políticos y confluencia contingente de intereses: mucho más frecuentes que los supuestos de coalición intencionada entre medios de comunicación y grupos de presión en materia político-criminal son los casos de confluencia casual y oportunista entre las estrategias de unos y de otros: medios que buscan desesperadamente audiencia y atención, y grupo de presión que aprovecha la noticia escandalosa para intentar llamar la atención del público sobre sus mensajes y propuestas. Es frecuente que estas coincidencias de intereses sean esporádicas y discontinuas, por lo que su efecto político a corto plazo resulte limitado: unos días de escándalo en los medios, de fervorosa discusión sobre el tema, seguidos de un largo olvido, hasta la siguiente ocasión. Únicamente cuando el grupo de presión en cuestión tiene los recursos necesarios para mantener una estrategia política a medio plazo, que incluya una estrategia comunicativa, los efectos pueden ser relevantes.

Un ejemplo de esta confluencia de intereses (económicos, políticos, etc.) es presentado por Varona Gómez y Gabarrón (2015: 38-41) en el caso de las campañas mediáticas en torno a la violencia de género en España entre 2000 y 2012.

Esta efectividad dependerá mucho de la capacidad del grupo de presión para introducir sus preocupaciones en el medio institucional; es decir, en los partidos políticos y en las instituciones estatales, allí donde se determinan las políticas públicas. Así, hay casos en los que el grupo de presión mantiene (utilizando también para ellos los medios de comunicación) un tema dentro de lo que es objeto de atención pública duran-

te largo tiempo, pero se revela incapaz de conseguir que se incorpore al debate político institucional. Y, en cambio, hay otras ocasiones en las que el grupo de presión tiene más capacidad de captación de apoyos políticos para su agenda y para sus propuestas, de manera que el esfuerzo comunicativo realizado llega a rendir frutos.

Compárese, por ejemplo, el caso de la despenalización del “top manta”, que lleva largo tiempo en el debate público sin lograr incidir de forma relevante sobre los legisladores (aunque hubiera algunas mejoras en la reforma penal de 2010), con la capacidad de algunos grupos de víctimas para impulsar cambios en el tratamiento penal del terrorismo o de los delitos sexuales.

Situación 3. La información mediática como ruido de fondo, sin duda, es un caso mucho más frecuente: supuestos en los que los medios de comunicación sacan a la luz una información supuestamente escandalosa acerca de un problema de desviación social, pero, por falta de interés del resto de los agentes políticos, el tema mantiene la atención del público durante unos pocos días, pero nunca llega (antes de ser sustituido por otra noticia u otro tema en la atención del público) a suscitar un auténtico debate público al respecto. En estos casos, los procesos de toma de decisiones político-criminales se desarrollarán en un relativo aislamiento respecto de la información que aparece en los medios de comunicación.

Los ejemplos de esta *Situación 3* son numerosos: la trata de seres humanos, la explotación laboral, los abusos sexuales dentro de la familia, por mencionar algunos, son todos ellos problemas de desviación social que aparecen y desaparecen de los medios de comunicación, sin llegar prácticamente nunca a producir un efecto político apreciable.

Situación 4. Desatención de los medios a ciertos casos y problemas de desviación social es el supuesto más frecuente de todos: grupos enteros de casos y/o de problemas a los que los medios de comunicación, por desconocimiento o por desinterés (por entender que no son casos o problemas de interés periodístico o de interés público), no prestan ninguna atención. En estas ocasiones, los debates político-criminales siguen manteniendo el mismo aire elitista que les ha caracterizado a lo largo de la mayor parte de la historia.

Así ocurre, por ejemplo, con la abrumadora mayoría de los delitos medioambientales, o con los casos de discriminación de personas migrantes.

8. Campañas mediáticas y partidos políticos

Hasta aquí he examinado al papel que cumplen los medios de comunicación a la hora de difundir mensajes en torno a problemas de desviación social y de gobernanza sobre los mismos, así como la interacción entre medios de comunicación y los agentes políticos que con mayor frecuencia actúan con ellos, los grupos de presión. He intentado señalar las limitaciones del poder ideológico de los medios, que por sí solos rara vez logran producir algún efecto inmediato en el debate político-criminal y que solamente consiguen causarlo en algunas pocas ocasiones, en las que se alían con algún grupo de presión con la capacidad suficiente como para formular análisis y propuestas y para intentar captar apoyos políticos (en los partidos y en las instituciones estatales) en favor de las mismas.

Por supuesto, la aptitud de todas estas actuaciones para incidir en el debate político depende en buena medida de la porosidad del sistema político a los fenómenos sociales de comunicación e influencia que medios de comunicación y grupos de presión pretenden liderar y promover. Existiendo una sociedad pluralista y un sistema político democrático, no cabe duda de que tiene que existir, por definición, interacción entre la esfera pública de la sociedad, los partidos políticos y las instituciones estatales.

Ahora bien, que exista interacción no quiere decir necesariamente que la influencia de la esfera pública sobre los partidos, sobre sus líderes y sobre las instituciones estatales que gobiernan resulte siempre exitosa. Por el contrario, la evidencia empírica parece demostrar que las cosas son más complicadas, porque:

- Los partidos políticos y sus líderes se inquietan siempre ante cualquier suerte de ruido mediático (en materia penal como en cualquier otra). Pero ello no quiere decir que, si el ruido no resulta persistente y, sobre todo, si no va acompañado de una campaña de influencia (con análisis y propuestas), acabe por influirles y hacerles tomar iniciativas o adoptar decisiones. Pues ocurre que en el medio político el ruido

mediático es sobreabundante. Y que, además, la experiencia indica que la mayoría de los mensajes son muy perecederos, son olvidados al poco tiempo.

- Pero incluso cuando algún grupo de presión, o coalición de ellos, intenta aprovechar noticias o mensajes de los medios de comunicación para sus propias campañas, nada garantiza que el plan tenga éxito. Y ello, justamente porque existen serios riesgos de que las campañas comunicativas se pierdan en el ruido mediático y no alcancen a sus destinatarios (líderes políticos), o no con la intensidad suficiente como para conmoverlos. De hecho, parece más bien que la estrategia preferida de los grupos de presión es la aproximación discreta a los partidos y líderes políticos. Y que solo cuando esta estrategia no resulta posible (porque la relación entre el grupo de presión y el partido que gobierna es mala o distante), o ha fracasado, optan por recurrir a la comunicación a través de los medios. Precisamente, porque es esta una estrategia subóptima, un *second best*, con escasas garantías de éxito.
- En los debates político-criminales, el papel de los grupos de presión es el de oferentes (de análisis y propuestas) y el de los partidos políticos y sus líderes es el de demandantes. Ahora bien, como todo demandante, los partidos políticos no están dispuestos a adquirir cualquier cosa o a cualquier precio. Así, por una parte, hay los análisis y propuestas que aportan los grupos de presión y que resultan más o menos afines a la identidad político-cultural del partido, bien sea por su contenido, o bien por su procedencia. De manera que hay propuestas que difícilmente pueden ser aceptadas por el partido para incorporarlas a su programa, cualquiera que sea la intensidad de la presión mediática que reciban.

Además, por otra parte, las propuestas no son aceptadas por los partidos a cualquier precio, sino valorando los costes (electorales) de incorporarlas al programa. De manera que incluso allí donde existe una afinidad de partida entre grupo de presión oferente y partido demandante de propuestas, la negociación resulta casi siempre inevitable. En este contexto, el rol de los medios de comunicación (cuando van de

consumo con algún grupo de presión) es el de incrementar los costes electorales para el partido objeto de la presión de la decisión de no aceptar la propuesta que le ha sido ofrecida. Y, sin embargo, nada garantiza que tal efecto electoral tenga lugar: depende de la capacidad de los medios para alcanzar a los votantes —actuales o potenciales— del partido, de la sensibilidad de dichos votantes hacia el tema en cuestión, de las expectativas electorales del partido, etc.

En síntesis, se puede afirmar que el alcance del efecto político a corto plazo de la acción de los medios de comunicación en materia político-criminal es esencialmente contingente y difícil de predecir, puesto que depende de cada momento y lugar, y del estado del sistema político en cada uno de esos momentos y lugares. Los medios son, a este respecto, principalmente herramientas propagandísticas de los grupos de presión. Aunque tampoco unas herramientas sumisas, sino unas que tienen su propia agenda (comercial y política), por lo que las alianzas entre unos y otros serán generalmente de corto alcance. Que dichas alianzas y el efecto propagandístico de las mismas sobre la vida política produzca efectos sobre los partidos políticos, hasta el punto de modificar sus programas o las políticas que promueven en el seno de las instituciones estatales, no es frecuente: solamente allí donde existe una afinidad muy intensa entre grupo de presión y partido, o cuando el partido se encuentra en una situación de intensa debilidad (pero, entonces, es improbable que logren —a corto plazo, cuando menos— modificar las políticas públicas), la acción del grupo de presión a través de los medios de comunicación puede tener un efecto decisivo. No en otro caso.

9. La incidencia a largo plazo de los medios de comunicación en la esfera pública

En todo caso, esto no debería llevarnos a despreciar el rol de los medios de comunicación en los debates político-criminales. Y ello, porque, más allá de este efecto político inmediato (y contingente), los medios cumplen en las sociedades contemporáneas, especialmente en ámbitos en los que —como ocurre con los asuntos que nos ocupan— el conocimiento directo por parte del público es escaso, una función que tiene efectos mucho más duraderos: la de constituir las representaciones (más o menos realista, más o menos

imaginaria) comunes acerca de cómo es la realidad social. En lo que aquí nos interesa: cómo es la realidad de la desviación social y si constituye un problema que hay que resolver políticamente; y, en el caso de que sí, cuáles son sus causas y cuáles las soluciones que el Estado puede aportar.

En efecto, en mi opinión, el principal papel que cumplen los medios de comunicación en el plano político (más allá de participar, esporádicamente, en campañas políticas) es el de acotar los límites de las razones públicas: de aquellas razones que se admite que pueden ser empleadas en el debate político. Hasta el punto de que aquello (argumentos, análisis, propuestas) que no tiene cabida en los mensajes de los medios de comunicación difícilmente es utilizado (y, si lo es, admitido) como razón en dicho debate.

Me parece que es este, precisamente, el efecto más duradero de los medios de comunicación sobre el debate político (y político-criminal), el que más nos tiene que preocupar, aunque sea un efecto a medio y largo plazo: la capacidad de los medios para seleccionar (y, por consiguiente, también para discriminar) categorías de ideas, incluyéndolas o excluyéndolas de la esfera pública de la sociedad democrática. Por supuesto, la exclusión no es absoluta, pero sí una manifestación palpable del poder ideológico de los medios de comunicación: quien no consigue introducir sus ideas en los medios de comunicación, tiene serias dificultades para que las mismas accedan a la esfera pública (entendida al modo de Habermas, 1981); y, en todo caso, aun si lo logra, difícilmente conseguirá que sean escuchadas en igualdad de condiciones con otras.

Es decir, los medios de comunicación constituyen una de las principales herramientas para acotar el ámbito de lo decible. O, cuando menos, de lo decible y comúnmente aceptable. Por ello, más allá de su papel político inmediato, su función en la configuración del debate político (y político-criminal) es tan importante: por su capacidad para incluir o excluir a sujetos y mensajes del mismo.

10. Tres problemas prácticos pendientes

Si todo lo anterior es cierto, entonces tres son las cuestiones de índole práctica que es preciso resolver, porque siguen sin estar resueltas:

1. Una cuestión política, el derecho de acceso a los medios de comunicación: mientras que en los Estados democráticos la libertad de los periodistas y de las empresas periodísticas frente a interferencias estatales está generalmente garantizada (aunque no tanto, en cambio, la protección de los periodistas frente a las interferencias de su propia empresa), sigue constituyendo un asunto pendiente de resolver el de la igualdad en el acceso a los medios. Es esta una batalla de importancia capital en muchos ámbitos, y el de la política criminal es —por las razones que más arriba se han explicado— uno de ellos. Es preciso, pues, luchar para garantizar el acceso de todos los discursos y de todos los sujetos relevantes a los debates político-criminales de nuestra esfera pública. Y, para ello, seguramente son necesarios cambios legales y compromisos institucionales.
2. Una cuestión de ética y calidad profesional, la formación de los periodistas: necesitamos reflexionar sobre la manera en la que se forma (o no) a los periodistas en cuestiones relativas a la desviación social, así como la forma en la que los medios deciden sobre el enfoque que dan a sus informaciones acerca de estos temas. Esto exige una evaluación de la situación actual y guías de actuación, que progresivamente modifiquen pautas de comportamiento y vuelvan inadmisibles (éticamente inadmisibles) ciertas prácticas (sensacionalismo, racismo, clasismo, sexismo, falta de respeto por acusados y víctimas, etc.) hoy demasiado frecuentes. Algo similar a lo que, por ejemplo, se viene impulsando ya desde hace tiempo para reducir el sexismo en los medios.
3. Una cuestión de estrategia comunicativa: en los movimientos críticos con el punitivismo, necesitamos más expertos y más asociaciones que sean capaces de utilizar los medios de comunicación (con todas sus limitaciones) para llamar la atención sobre casos y problemas de desviación social diferentes, así como para transmitir nuevas ideas sobre casos y problemas más tradicionales. Algo que pasa con la formación en técnicas de comunicación y por disponer de los recursos necesarios para ello.

11. Bibliografía

- Bal, Mieke (1985). *Teoría de la narrativa (Una introducción a la narratología)*, trad. J. Franco, Madrid, Cátedra.
- Blanco, Luisa (2007). “Aproximación al paralenguaje”, *Hesperia*, 10, 83-97.
- Cryle, Peter/ Stephens, Elizabeth (2017): *Normality. A Critical Genealogy*, Chicago/ London, University of Chicago Press.
- Ericson, Richad V./ Baranek, Patricia M./ Chan, Janet B. L. (1991). *Representing Order. Crime, Law, and Justice in the News Media*, Toronto, University of Toronto Press.
- Evans, Vyvyan/ Green, Melanie (2006). *Cognitive Linguistics. An Introduction*, Edimburgh, Edimburgh University Press.
- García Arán, Mercedes (2008). “El discurso mediático sobre la delincuencia y su incidencia en las reformas penales”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 18, 39-65.
- Groupe μ (1993). *Tratado del signo visual*, trad. M. Talens Carmona, Madrid, Cátedra.
- Habermas, Jürgen (1981). *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Gustavo Gili.
- Jewkes, Yvonne (2015). *Media & Crime*, Los Angeles/ London/ New Delhi, Singapore/ Washington, Sage.
- Mann, Michael (1991). *Las fuentes del poder social*, tomo I, trad. F. Santos Fontenla, Madrid, Alianza Editorial.
- Mayr, Andrea/ Machin, David (2012). *The Language of Crime and Deviance*, London/ New York, Continuum.
- McQuail, Denis (2010). *McQuail's Mass Communication Theory*, Los Angeles/ London/ New Delhi, Singapore/ Washington, Sage.
- Paredes Castañón, José Manuel (2016a). “La estructura de poder en el procedimiento legislativo español” [en línea], <<http://josemanuelparedes.blogspot.com/2016/07/la-estructura-de-poder-en-el.html>>. [Consulta: 24/9/2018]
- Paredes Castañón, José Manuel (2016b). “Punitivismo y democracia: las ‘necesidades sociales’ y la ‘voluntad popular’ como argumentos político-criminales”, *Libertas*, 4, 153-202.
- Pratt, John (2007). *Penal populism*, London/ New York, Routledge.

- Sasson, Theodore (1995). *Crime Talk. How Citizens Construct a Social Problem*, New York, Aldine de Gruyter.
- Scheufele, Dietram A. (2000). "Agenda-Setting, Priming, and Framing Revisited: Another Look at Cognitive Effects of Political Communication", *Mass Communication & Society*, 3:2-3, 297-316.
- Soto Navarro, Susana (2005). "La delincuencia en la agenda mediática", *Revista de Investigaciones Sociológicas*, 112, 75-130.
- Surette, Ray (2011). *Media, Crime and Criminal Justice*, Belmont, Wadsworth.
- Varona Gómez, Daniel (2011). "Medios de comunicación y punitivismo", *InDret*, 1/2011.
- Varona Gómez, Daniel/ Gabarrón, Norman (2015). "El tratamiento mediático de la violencia de género en España (2000-2012): agenda setting y agenda building", *InDret*, 2/2015.
- Wykes, Maggie (2001). *News, Crime and Culture*, London/ Sterling, Pluto Press.



Universidad de Huelva
Universidad de Salamanca
Universidad Pablo de Olavide
Universidad de Castilla-La Mancha
Cátedra de Derechos Humanos Manuel de Lardizábal



· INACIPE ·
INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES