

# EL CÍRCULO DE REFORZAMIENTO POLÍTICO-PERIODÍSTICO. SOBRE LA INFLUENCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL PROCESO DE GESTACIÓN DE LA NORMATIVA PENAL\*

Sebastian SCHEERER

Director del Institut für Kriminologische Sozialforschung.  
Universidad de Hamburgo

Traducción y nota preliminar de Miguel Ángel Cano Paños  
Investigador Ramón y Cajal. Universidad de Granada

## Nota preliminar del traductor

*Muchos han sido los estudios que, tanto en España como en otros países del entorno cultural europeo, han analizado la interacción entre los medios de comunicación, el discurso político y la opinión pública.*

*Especialmente para el Gobierno de un país, los mass media constituyen una fuente importantísima de información acerca de la situación de la sociedad sobre la que ejercen su poder político. En este sentido, el contenido de la información que transmiten los medios de comunicación social es concebido por los órganos del poder político como un fiel reflejo del estado de opinión reinante en la sociedad.*

*En el concreto ámbito de la delincuencia se ha afirmado en repetidas ocasiones que la continua presentación mediática de la criminalidad*

---

\* La versión original en lengua alemana se publicó bajo el título «Der politisch-publizistische Verstärkerkreislauf. Zur Beeinflussung der Massenmedien im Prozeß strafrechtlicher Normgenese», en la revista *Kriminologisches Journal*, núm. 10 (1978), pp. 223-227. En aquel entonces, Scheerer ejercía su labor docente e investigadora en la Westfälische Wilhelms-Universität Münster (Alemania).

como una realidad dramática y amenazante despliega un desasosiego en el seno de la población, lo cual lógicamente se traslada a los órganos de poder político quienes, para seguir gozando del respaldo de la ciudadanía, se ven en la tesitura de crear nuevas estrategias para hacer frente al fenómeno de la delincuencia, bien mediante la creación de nuevas respuestas de carácter eminentemente represivo, bien mediante la modificación de las ya existentes. Y todo ello dentro de un contexto en el que la política criminal llevada a cabo tiene, en la mayoría de los casos, un carácter marcadamente populista y simbólico.

Dicha actividad legislativa desplegada por los órganos de decisión política es nuevamente recogida por los medios de comunicación, los cuales por su parte contribuyen a justificar la necesidad y conveniencia de las leyes aprobadas para luchar contra la realidad delictiva. Todo esto da lugar a la creación de un escenario marcado por una omnipresente sensación de amenaza y miedo al delito en el seno de la sociedad, el cual aparentemente sólo puede ser abordado mediante respuestas de carácter represivo.

Pues bien, el proceso descrito en los párrafos anteriores dio origen en su día a la creación de un concepto el cual se ha asentado definitivamente en el ámbito de la Criminología cuando se trata de analizar la relación existente entre conductas desviadas, los medios de comunicación y el legislador penal. Se trata del denominado «ciclo de reforzamiento político-periodístico», el cual fue acuñado a finales de la década de 1970 por el prestigioso jurista, criminólogo y sociólogo alemán Sebastian Scheerer, actualmente director del Institut für Kriminologische Sozialforschung en la Universidad de Hamburgo (Alemania).

Para Scheerer, la consecuencia inmediata de un tratamiento alarmista de la delincuencia por parte de los medios de comunicación es un aumento de la sensación de inseguridad en el seno de la población. Esta inseguridad ciudadana es percibida por el poder político, el cual pone en marcha una serie de programas y estrategias para combatirla. Dicha actividad se producirá si cabe de un modo más frenético en el caso de que se esté en puertas de nuevas elecciones. Las medidas aprobadas por el gobierno se trasladan de nuevo al ámbito de los medios de comunicación, los cuales las utilizan (y justifican) como contenido de su discurso mediático. Finalmente se origina en la sociedad un clima de amenaza delictiva constante. Las ventajas que de este proceso se derivan para las instancias políticas y periodísticas son evidentes: para las primeras está garantizada la publicidad y el apoyo mediático de sus políticas represivas; para las segundas se asegura un aumento de su valor de mercado, principalmente como consecuencia del aumento de su tirada. Y, finalmente, la sociedad ve satisfechas sus demandas de protección ante ese aparente clima de inseguridad.

*Para el autor alemán, ese «ciclo de reforzamiento político-periodístico» evidencia que es precisamente en el ámbito de la seguridad ciudadana donde un gobierno puede demostrar una firmeza e iniciativa más efectiva, tanto desde un punto de vista mediático como social, mediante la aprobación de una legislación más represiva, a la vez que simbólica.*

*En lo que sigue se a proceder a presentar por primera vez para el lector de habla hispana el artículo escrito por Scheerer en el año 1978, en el cual acuñó un concepto que sin lugar a dudas tuvo una repercusión sin precedentes en el ámbito de la Criminología alemana, trasladándose posteriormente al resto de países, entre ellos España.*

En la rutina legislativa, los medios de comunicación juegan en la mayoría de los casos un papel marginal. Sin embargo, conflictos de carácter estructural encuentran en ocasiones su lugar de confrontación social en el ámbito del Derecho penal. En esos casos, aquellos grupos perjudicados exigen una nueva definición típica con respecto a la valoración jurídico-moral de un comportamiento que resulta obligatorio a la generalidad, como ocurre por ejemplo con el consumo no medicinal de drogas que alteran la conciencia o con el aborto. Es aquí donde la discusión pública en torno a una norma de carácter penal es en gran medida de carácter simbólico, es decir, aquélla representa conflictos sociales sustancialmente más vastos y de gran calado. Con motivo de estos conflictos simbólicos que surgen en torno a la redefinición de los «límites morales» de un sistema social crece el interés de los medios en cuestiones legislativas, así como el interés recíproco de los productores normativos en la (influencia de la) cobertura informativa por parte de los medios de comunicación social. Tomando como ejemplo la legislación sobre drogas en Alemania, las reflexiones que siguen a continuación tienen como objetivo mostrar de qué manera la normativa penal de naturaleza simbólica, bajo las condiciones de una administración activa, se encuentra embutida en una acción concertada del sistema político-administrativo para con ello influir en la opinión pública.<sup>1</sup>

*La situación de partida:* Desde 1968/69, la política de prohibición perseguida por el Gobierno con respecto a las drogas «blandas» había perdido terreno de forma visible. A la rápida propagación del consu-

---

<sup>1</sup> Para profundizar sobre la denominada rutina legislativa véase sobre todo Schmid, G./Treiber, H: *Bürokratie und Politik*, München 1975 y Blankenburg, E./Treiber, H.: «Der politische Prozeß der Definition von kriminellem Verhalten», *Kriminologisches Journal* 1975, pp. 252-262.

mo de hachís entre escolares y estudiantes se unió el influjo deslegitimador que bastantes periodistas llevaron a cabo en la prensa y la radio, los cuales de forma ofensiva lucharon por la despenalización del consumo de hachís. Por su parte, en el mercado de libros aparecieron no pocas publicaciones que de forma bastante crítica abordaban la política gubernamental. Por ello, los integrantes de todos los partidos tenían frente a sí la tarea fundamental de «desestabilizar» ese conjunto de posiciones de naturaleza publicística, debiendo intentar por tanto prevenir un cambio radical en la valoración moral del consumo de hachís, lo cual podía traer consigo una pérdida de legitimidad de la propia política.

*Las estrategias:* En primer lugar resultaba necesario fortalecer simbólicamente y de forma públicamente visible la norma jurídica vigente en su pretensión de validez, dado que la misma había sido repetidamente ignorada. En aras a conseguir dicho objetivo se produjo un dramático *endurecimiento de la amenaza penal* en la Ley del Opio.<sup>2</sup> Sin embargo, para legitimar esa conducta vinculada sobre todo a finalidades de naturaleza simbólica, se requería cimentar en la opinión pública una conciencia en torno a la peligrosidad de los opiáceos. Pues bien, el objetivo de conseguir una influencia en la opinión pública puede lograrse de formas distintas a través de los medios de comunicación. En este sentido, la Oficina Federal de Información Sanitaria editó más de un millón de folletos explicativos sobre los peligros asociados al consumo de hachís. Además, en innumerables reportajes y anuncios difundidos en prensa escrita, periódicos estudiantiles, revistas juveniles, películas y crónicas semanales, el Ministerio de Sanidad advertía de los efectos degenerativos tanto corporales como psíquicos que traía consigo el consumo de hachís. Una y otra vez se hacía referencia a un aparente «efecto de desplazamiento» incontrolado, a partir del cual consumidores esporádicos de hachís se convertían en toxicómanos predestinados a morir.

Los gobiernos de los distintos *Länder* se apuntaron a esta tendencia mediante la introducción de completos *programas de naturaleza informativa*. Así, diversos folletos explicaban la conminación penal prevista en la nueva Ley de Estupefacientes, a los que siguieron textos específicos realmente intimidatorios como por ejemplo una

---

<sup>2</sup> Así, en opinión de la Oficina Federal de Investigación Criminal, la mencionada Ley «debido a que amplios sectores de la población seguían teniendo una imagen bastante infravalorada con respecto a la peligrosidad de la delincuencia asociada a las drogas, tenía que preparar el camino para una valoración moral correcta en relación a esas conductas delictivas» (Apéndice núm. 2 del Protocolo correspondiente a la Sesión núm. 54 de la Comisión Jurídica del Parlamento Federal alemán, 1971, pp. 4-5).

carta escrita por una madre a su hijo toxicómano, así como otras historias con un contenido semejante.<sup>3</sup> Sin embargo, las estrategias dirigidas a *influir abiertamente* en la opinión pública se encuentran con un obstáculo insalvable desde el momento en que el Gobierno se presenta para los destinatarios de la información como un ente que no inspira confianza. Precisamente frente a la cultura de protesta juvenil, los esfuerzos de la Administración consiguieron exactamente el efecto contrario a lo que se pretendía. Así, la aparición de la Ministra de Sanidad en un programa de debate televisivo en el que se abordaba el tema de la prohibición del hachís tuvo como consecuencia que, tras la emisión, una gran proporción del público juvenil que venía mostrando una posición neutra se manifestara en contra de la política oficial.<sup>4</sup>

En una situación como la descrita, la mejor opción para el Gobierno es adoptar estrategias dirigidas a ejercer una *influencia de forma encubierta*. De esta manera, en el contexto descrito anteriormente, el Gobierno comenzó a desarrollar una serie de acciones puntuales dirigidas a influir en la cobertura informativa que los periódicos y semanarios venían haciendo en relación a las sustancias estupefacientes, y ello de una forma que no pudiera ser percibida por los lectores. Así, el Ministerio de Sanidad ofreció a todos los periódicos regionales y locales la posibilidad de reproducir gratuitamente una serie de artículos contra el consumo de hachís editados en sede gubernamental, en los cuales se decía que los más recientes conocimientos científicos aseguraban que el consumo de hachís traía consigo daños cerebrales y genéticos.

Mediante estos artículos, cuya base científica era más que discutible, el Ministerio de Sanidad tuvo la oportunidad de difundir más de dos millones de ejemplares, sin que la opinión pública pudiera no obstante ser consciente tanto del emisor de esa «noticia» como del trasfondo de la misma.<sup>5</sup>

El sistema político-administrativo puede sin duda intensificar de forma evidente la eficacia de estas medidas dirigidas a formar la

<sup>3</sup> Cfr. al respecto el folleto titulado: «High durch Hasch? Informationen über Rauschmittel», Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf (sin fecha).

<sup>4</sup> Cfr. el programa de la ARD «Pro und Contra» sobre la prohibición del consumo de hachís, emitido el 10 de septiembre de 1971.

<sup>5</sup> El artículo «El hachís es por supuesto peligroso» fue reproducido por un total de 153 periódicos locales, con una tirada de 905.900 ejemplares. Un éxito parecido alcanzó el artículo «El anhelo hacia el tóxico — la huída de la realidad», con una tirada total de 716.800 ejemplares en 119 diarios.

opinión general cuando aquél se apoya nuevamente en la cobertura informativa de la prensa a la hora de justificar públicamente su política, por ejemplo en alocuciones emitidas en el pleno del Parlamento federal. El modo y manera en que funciona este «círculo de reforzamiento» político-periodístico puede vislumbrarse de manera clara a través de otro ejemplo. A comienzos de la campaña anti-hachís sobre el año 1970, las estadísticas oficiales señalaban la existencia en Alemania de un total de 523 adictos a los opiáceos, los cuales, además, contrariamente a lo señalado por el «trabajo informativo» llevado a cabo por las instancias oficiales, no provenían de ambientes más o menos marginales ligados al consumo de estas sustancias, sino que principalmente se reclutaban de sectores provenientes de la propia profesión médica. Para subsanar la escasez de «cifras duras» que probaran la hipótesis de una escalada cualitativa en el consumo, Gobierno de turno y oposición se sirvieron de un «pronóstico» tan vago como arbitrario, según el cual en un futuro próximo habría que contar con más de 60.000 jóvenes jubilados prematuros debido al consumo de drogas. La utilización extra-oficial de dicha cifra permitió que ésta adquiriese tintes de verosimilitud, lo cual hizo que los medios de comunicación difundieran la cifra de 60.000 jubilados prematuros. Finalmente, la misma tuvo también su eco en la literatura especializada, en los folletos publicados por la policía, ya incluso en la literatura científica que en general abordaba el tema de la drogadicción.

En la discusión parlamentaria, esos «jubilados prematuros» fueron utilizados como argumento por los partidarios de llevar a cabo un endurecimiento penal de carácter drástico, los cuales ahora podían remitirse a «la prensa» o «los medios»: «Las consecuencias, damas y caballeros, son devastadoras. Los medios de comunicación informan al respecto. Jóvenes se convierten en dementes consumidos con un rostro demacrado, incapaces de llevar a cabo una revolución. Ya hay 60.000 jóvenes jubilados prematuros...el próximo año quizá se alcance la cifra de 120.000». <sup>6</sup> Cuando años más tarde ciertamente se desarrolló una economía en torno a la criminalidad organizada asociada al consumo de heroína, esos 60.000 pensionistas fueron de nuevo utilizados como mecanismo legitimador de la política gubernamental, ya que en aquel entonces todo parecía indicar que por lo menos «en pocos años (...) aquellos 60.000 jubilados por motivo de la droga, de los cuales ahora se habla con frecuencia, en realidad existen». <sup>7</sup>

<sup>6</sup> Protocolo de la Sesión plenaria del Parlamento Alemán VI/142, 8170.

<sup>7</sup> Cfr. Ellinger, H.: *Betäubungsmittel und Strafrecht*, Wiesbaden 1974, p. 41.

*El éxito:* No es necesario entrar en detalles en torno a la campaña contra el consumo y los consumidores de hachís. En este punto basta con hacer referencia al colosal alcance de la misma. Así, las acciones informativas abarcaron desde la formación de pedagogos, hasta la encubierta influencia directa de niños de entre 12 y 14 años a través de libros ilustrados, películas, etc. Dichas acciones fueron financiadas por el Estado, los distintos *Länder*, así como los municipios, ascendiendo los costes, únicamente en relación al sector de las acciones de sensibilización de la opinión pública, a entre 10 y 20 millones de marcos. El éxito de campañas como la descrita puede comprenderse a partir de criterios tales como la *unificación del estado de opinión publicada* (consonancia de los contenidos mediáticos), la *intensidad y duración de la ocupación de los medios de comunicación* en relación a la temática de la droga (cumulación) y la *modificación de la opinión pública* susceptible de medirse desde una perspectiva demoscópica (clima de opinión).<sup>8</sup> Desde la perspectiva de los tres criterios reseñados, la campaña fue sin duda un éxito: mientras que en otros países se pusieron en marcha procesos de despenalización, a partir del año 1973 ya no podía encontrarse en Alemania ninguna emisora de radio, agencia de noticias o redacción de prensa escrita que abogase por una liberalización de la legislación sobre drogas. Incluso aquellos precursores de una eventual despenalización aceptaron los artículos prefabricados en sede ministerial.

Las peticiones dirigidas a retirar de la circulación aquellos libros críticos con la política gubernamental, basándose para ello en la Ley sobre escritos peligrosos para la juventud, no pudieron superar el obstáculo marcado por la cláusula de libertad científica contenida en la Norma Fundamental. Tampoco lograron un éxito directo aquellas acciones dirigidas a ejercer una influencia informal sobre la Asociación de Bolsa de los Comerciantes de Libros alemanes y la Asociación de la Prensa. Con todo, los editores renunciaron por lo menos a sacar al mercado nuevas ediciones de aquellos escritos considerados impopulares.<sup>9</sup> Cuando finalmente en el año 1974, un prestigioso semanario, el cual allá por el año 1970 había adoptado el papel de *enfant terrible* en toda la discusión relacionada con el consumo de hachís, decidió publicar uno de aquellos artículos elaborados por el ejecutivo

<sup>8</sup> Cfr. Noelle-Neumann, E.: «Kumulation, Konsonanz und Öffentlichkeitseffekt. Ein neuer Ansatz zur Analyse der Wirkung der Massenmedien», *Publizistik*, núm. 1 (1973), pp. 26-55.

<sup>9</sup> Protocolo de la Sesión plenaria del Parlamento Federal VII/40, 2210. Bundesministerium für Jugend, Familie, Gesundheit (Ed.): *Dokumente zum Drogenproblem*, Bonn 1972, pp. 169-171.

alemán, ello dio lugar a que se lograra alcanzar la perseguida unanimidad de los medios de comunicación en relación a la problemática de la droga.<sup>10</sup>

La estigmatización de los consumidores de droga condujo a que en la población se consolidaran unas *reacciones de distanciamiento bastante relevantes*. Así, en un auténtico aluvión de cartas dirigidas al Ministerio de Sanidad, muchos ciudadanos exigieron la creación de campos de trabajo y/o «programas de eutanasia» para los consumidores de drogas. Al mismo tiempo, el número de sujetos dentro de la población escolar dispuestos a iniciarse en el consumo disminuyó de forma incesante.<sup>11</sup> En consecuencia, la amenaza de una actitud favorable al consumo de hachís en el seno de la población, concebido como una especie de innovación de carácter socio-cultural, consiguió ser repelida por lo menos de manera transitoria en el caso de la República Federal alemana, y ello gracias sobre todo a la campaña iniciada por las instancias de control social.

---

<sup>10</sup> Véase al respecto el artículo publicado en *Die Zeit*, en su núm. 36, de 30 de agosto de 1974, el cual portaba el siguiente título: «Und Haschisch schadet doch», siendo el artículo firmado de la siguiente manera: «Kolja Kater».

<sup>11</sup> Para un análisis de la influencia de las medidas de las instancias de control social sobre la opinión pública en el caso de República Federal de Alemania y los Países Bajos véase la tesis doctoral del autor sobre la génesis de las leyes de estupefacientes en la República Federal de Alemania y en los Países Bajos, cuyo título es el siguiente: *Recht als Instrument sozialer Kontrolle*, Diss. Jur., Münster 1978.