

ARTÍCULOS CENTRALES

## La gestión del miedo como instrumento político

Paz Francés Lecumberri

Doctora en Derecho Penal por la Universidad Pública de Navarra

**Es la idiosincrasia de cada sociedad** (modelo social, económico, político, herencia histórica) la que contribuye a definir en cada contexto quién y cómo se ejerce el poder y qué mecanismos serán exitosos para incidir en las personas. El poder punitivo y el derecho a castigar del Estado (*Ius Puniendi*) es el poder institucionalizado del Estado de infligir miedo (prevención general negativa o intimidatoria) a la ciudadanía para que no cometan delitos, y es la forma de control social formal por excelencia. El poder punitivo utiliza el miedo a la exclusión social de las personas y la posibilidad de ser etiquetadas en la categoría de delincuente para someterlas a su control. Para sostener vivas estas amenazas, el sistema punitivo prevé penas que han evolucionado a lo largo del tiempo y cuyo paradigma principal en la actualidad es la prisión. Para justificar el castigo y el control que conlleva el sistema punitivo usa el miedo al crimen, al criminal y a lo diferente, fomentado una alarma social permanente. En definitiva, el miedo como parte nuclear de la dominación, es un elemento clave en el sistema punitivo.

Pero éste poder se puede ejercer de distintas maneras. ¿Son todas legítimas? ¿Solo algunas? ¿Todas responden a la misma finalidad? ¿Cómo puede la instauración del miedo convertirse en un instrumento político? Sin duda el problema se hace más evidente cuando el miedo se convierte en terror de Estado, cuando se pretende que el miedo sea la interiorización subjetiva de las personas en aras a mantener la seguridad pública, y cuando los Gobiernos adoptan medidas extremas de seguridad o consecuencias jurídicas que conculcan derechos y libertades. La realidad puede ser manipulada a través de las distintas instituciones y mecanismos de poder, así como

por los medios de comunicación (Castillo Moro, 2016, 75-76).

## **El papel de los medios de comunicación en el refuerzo de alarmas sociales objetivamente inexistentes**

Una de las cuestiones fundamentales cuando se aborda el fenómeno de las políticas públicas de seguridad, la gestión del miedo y la emergencia y las tendencias de política criminal es ¿qué papel juegan los medios de comunicación? Los medios de comunicación permiten la información y la formación de la opinión pública y en las últimas décadas el interés por el delito se ha hecho global. Siguiendo a Fuentes Osorio (2005, págs. 3 y 4) se puede afirmar que, tanto respecto al fenómeno criminal como a las propuestas de solución, la información es inexacta, poco plural y adulterada por los intereses particulares de los medios y de aquellos que los controlan. Son cuatro los elementos que este autor (y otros) desarrolla y que caracterizan el papel de los medios de comunicación en el tratamiento del delito:

- Los medios de comunicación presentan una realidad criminal distorsionada. Se sobredimensiona la gravedad y la frecuencia de ciertos acontecimientos al tiempo que otros hechos delictivos cotidianos son condenados al ámbito de lo excepcional.
- La constante aparición del fenómeno criminal en los medios, así como la insistencia en sus manifestaciones más violentas, favorecen igualmente la consolidación de esta cuestión en la agenda pública, así como la formación o el refuerzo de una conciencia social y personal de preocupación en torno al delito.

**“Los medios de comunicación generan alarma social, desproblematizan las respuestas penales, favorecen el desarrollo y perpetuación de prejuicios y estereotipos de delincuentes y víctimas”**

- Los medios de comunicación no son plurales en lo relativo a la definición del conflicto social y a la presentación de propuestas de intervención: reproducen las imperfecciones del mercado y, así, dan preferencia a las perspectivas de la criminalidad y de la política criminal de los actores que disponen de mayor poder socio-económico e institucional.
- La conversión en noticia de la preocupación individual y social al respecto influye en la política legislativa; son factores de presión sobre los agentes políticos, que se ven obligados a reaccionar de forma inmediata y contundente con una ley penal.

Con todo, se puede afirmar que desde hace décadas los medios de comunicación han abandonado la imparcialidad para ser un eje fundamental al servicio de los poderes en la creación de subjetividades colectivas. En lo que se refiere al delito los medios de comunicación generan alarma social, desproblematizan las respuestas penales, favorecen el desarrollo y perpetuación de prejuicios y estereotipos de delincuentes (hombre, joven, migrante o de alguna etnia minoritaria) y víctimas (creando víctimas ideales o en torno a sus deseos).

## **Manipulación política de la criminalidad y construcción de mitologías penales**

La expresión “acabaremos con la delincuencia” no muestra signo de fatiga porque proporciona rentabilidad política inmediata (Zuloaga Lojo, 2019, págs. 137 y 138). Pero el enfoque que proporciona esta expresión es falaz en tanto que presupone que es posible acabar con la criminalidad. Debe quedar claro que una sociedad sin delincuencia no es posible. Además, se deben nombrar otros fenómenos que están relacionados con esa manipulación. En primer lugar, hay una ruptura del binomio crimen y castigo, es decir, entre el número de delitos y las penas impuestas (González Sánchez, 2021, pág. 38). Lo que hemos presenciado en las últimas décadas es un aumento del recurso a la cárcel y la dureza general del sistema, no un aumento de la criminalidad (González Sánchez, 2021, pág. 38). En segundo lugar, hay una vinculación de las políticas sociales y penales: existen fuertes correlaciones negativas entre inversión en políticas sociales y

asistenciales y el número de personas encarceladas (González Sánchez, 2021, pág. 39)

**“El miedo como parte nuclear de la dominación, es un elemento clave en el sistema punitivo. Para justificar el castigo y el control que conlleva se usa el miedo al crimen, al criminal y a lo diferente, fomentado una alarma social permanente.”**

En este contexto en el que hay una escasa confianza ciudadana en las instituciones, una ausencia de formación elemental en el entendimiento de la justicia penal en el ámbito educativo y la influencia de series televisivas y medios de comunicación que, como hemos visto, no ayudan precisamente a un abordaje sosegado de los problemas, construye entorno al delito una importante batería de mitología en este campo. Los mitos pueden definirse como construcciones mentales que encaran prácticas culturales y en cada lugar y tiempo son cambiantes. No obstante, se puede decir que en España los mitos más fuertes que se han construido en torno a las personas que cometen delitos las víctimas, las políticas públicas y la opinión pública son algunos de los siguientes: “los inmigrantes son delincuentes”, “la juventud cada vez delinque más”, “los agresores sexuales no son reinsertables”, “son los pobres lo que cometen delitos”, “todas las víctimas necesitan lo mismo”, “se exageran algunos casos”, “a las víctimas no les interesa la reinserción”, “quien la hace la paga”, “a más policía menos delito”, “la sociedad quiere más castigo” o “la política criminal se basa en la evidencia” (Varona Martínez/Zuloaga Lojo/Francés Lecumberri, 2019)

**El punitivismo como estrategia ¿es legítima? ¿es de las “izquierdas”? ¿es de las “derechas”?**

Todo lo anterior explica que la creación de mitos lleva a respuestas autoritarias (y éstas, a su vez, refuerzan el mito) que se enmarcan a la perfección en el uso y abuso del derecho penal. Pero, ¿es lo mismo el uso y el abuso del sistema penal? Evidentemente

no. Existe un consenso desde la Ilustración -cuestionado exquisitamente por el abolicionismo penal- de que el derecho penal es una rama del ordenamiento jurídico indispensable y de que el *Ius Puniendi* (derecho a castigar) del Estado, con los límites y garantías necesarios (proporcionalidad, *ultima ratio*, fragmentariedad, etc.) es capaz de proteger los bienes jurídicos más preciados de nuestra sociedad (vida, integridad física, integridad sexual, medio ambiente...) respetando además los derechos de las personas que conculcan esos bienes jurídicos. Ese uso es considerado legítimo de manera amplia, aun reconociendo que es una estrategia desde la violencia y del miedo (la pena es un mal necesario, dicen los/as penalistas), pero no así su abuso.

Se parte de la idea de que la seguridad de la sociedad depende de distintos factores estructurales: social, económico, educativo, etc., y no de una mayor o menos intervención del derecho penal. Más bien al contrario: la intervención penal evidencia el fracaso en la seguridad. En sociedades democráticas de corte liberal, el derecho penal es la “mejor” respuesta que, hasta el momento, hemos encontrado como sociedad para proteger los bienes jurídicos más importantes frente ataques más graves.

## **“Lo que hemos presenciado en las últimas décadas es un aumento del recurso a la cárcel y la dureza general del sistema, no un aumento de la criminalidad”**

Sin embargo, la intervención como *prima ratio* (y no última) o el recurso constante al punitivismo son en sí mismos respuestas no afinadas con un Estado social y democrático de Derecho y, en consecuencia, son un abuso del derecho penal. Lo mismo ocurre cuando las consecuencias jurídicas son desproporcionadas. Un ejemplo de ello es la introducción de penas muy elevadas para delitos menores contra la propiedad o salud pública (ej. hurto o trapicheo de tráfico de drogas), el castigo de conductas que no protegen verdaderos bienes jurídicos (pensemos, por ejemplo, en el adulterio o el aborto en todas sus formas y tiempos, y los delitos de sedición y rebelión

recientemente cuestionados) o la previsión de la prisión permanente revisable o prisión perpetua. Sin embargo, el análisis de qué se considera abuso del Derecho Penal en atención a estos principios limitadores es muy complejo y depende de muchos elementos de índole social y jurídica. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional español ha considerado constitucional la prisión permanente revisable y la mayoría de la doctrina de los tribunales y, por supuesto, de la opinión pública no cuestionan las penas privativas de libertad para delitos contra la propiedad salud pública menores. En el sentido de la proporcionalidad, también es muy polémica la reforma 10/2022 de garantía integral de la libertad sexual.

## **“La creación de mitos lleva a respuestas autoritarias que se enmarcan a la perfección en el uso y abuso del derecho penal”**

No cabe duda de que nos encontramos en un contexto de inflación punitiva (política y social) (González Sánchez, 2021, pág. 123 y ss) que invita a flexibilizar todos esos principios limitadores y a aceptar respuestas cada vez más duras. Desde el año 95, en que en España se aprobó el denominado Código Penal de la democracia, se han llevado a cabo en torno a 40 reformas de esta norma. Las reformas en un Código Penal son necesarias en cuanto han de responder a los cambios sociales. No es algo que deba sorprender. La cuestión es que todas esas reformas han supuesto la previsión de más delitos y penas más duras y no tendría por qué ser así. Esto sí es llamativo y debe ser nombrado. Con Fuentes Osorio (2005, pág. 41y 43) considero que uno de los motivos es que el instrumental penal es una medida demostrativa del interés y la capacidad de respuesta de las instituciones políticas, es una “cómoda almohada” para el legislador. El derecho penal aparece como el héroe que soluciona el conflicto y que muestra la capacidad del gobierno que lo utilizó, ya que se ha convertido en un criterio de cambio político: el débil que no hace frente a los problemas a través de una intervención penal, o sobre el que recae la sospecha de que hace concesiones a los delincuentes, está condenado a morir electoralmente. Estas dinámicas dan una rentabilidad política inmediata.

Desde la academia se defienden los mencionados principios limitadores del derecho a castigar del Estado y, en general, del derecho penal, pero en la práctica política y legislativa se defiende y utiliza el derecho penal como un mecanismo de resolución de prima ratio. Esto responde a dos cuestiones añadidas, además de las ya mencionadas. La primera, porque vivimos en una sociedad poco cultivada en el conocimiento del delito, sus causas sociales, sus distintos abordajes, y con la solución naturalizada del castigo (casi obvia, ya que el castigo está atravesando nuestras vidas). En segundo lugar, porque desde que se ha popularizado la cultura de un tipo concreto de seguridad el mensaje que insistentemente se ha enviado es: la mano dura es la solución.

**“Hay una clara disociación entre la apreciación de la inseguridad ciudadana y las reformas penales. Las cuestiones relacionadas con la criminalidad no son problemas urgentes para la ciudadanía; sin embargo, el mito de que la sociedad quiere más castigo sigue impermutable”**

Sin embargo, se debe hacer notar que en los últimos años está habiendo una clara disociación entre la apreciación de la inseguridad ciudadana y las reformas penales. Si se atiende a la década del 2000 al 2010, en la que se hicieron profundas reformas penales básicamente de la mano del Partido Popular, se observa que estas coinciden con el punto más elevado de la apreciación de la inseguridad ciudadana. Sin embargo, en los últimos años, esta vez de la mano del Partido Socialista Obrero Español, las profundas reformas que se han dado<sup>[1]</sup> no han coincidido con una percepción social de inseguridad. Según el barómetro del CIS del año 2022, cuando se pregunta sobre el principal problema que existe en España, la inseguridad se sitúa en la 20a posición: es considerada como el primer problema por el 0,5 % de la población, el segundo problema por el 1,1 % y el tercer problema por el 1,5 %, un total del 3%. Por delante se sitúan preocupaciones como la crisis económica, el paro, los problemas políticos en general, la

sanidad, el mal comportamiento de los políticos, problemas relacionados con la calidad del empleo, el cambio climático, o la educación. Y en los cinco años anteriores se sigue la misma tónica, según el CIS. Por tanto, a todas luces, las cuestiones relacionadas con la criminalidad no son en absoluto problemas urgentes para la ciudadanía en los últimos años, sin embargo, el mito de que la sociedad quiere más castigo sigue impermutable. Además, los estudios que analizan la opinión de la sociedad sobre qué medidas priorizarían para resolver la criminalidad no están desarrollados en España, por lo que se actúa en nombre de la sociedad, pero sin preguntar o investigar sobre la misma (Zuloaga Lojo, 2019, pág. 176).

Es necesario tomar consciencia de que se debe complejizar el fenómeno de la criminalidad y su abordaje. En este camino, desde algunos feminismos, la criminología crítica, los abolicionismos de la prisión y los planeamientos de la justicia restaurativa crítica, se están construyendo nuevas formas de pensar el delito, las relaciones con el poder y las respuestas a la criminalidad desde ejes posiblemente menos rimbombantes, pero sí más realistas y que atienden singularmente a las personas, comunidades y sus necesidades.

## **Bibliografía:**

Castillo Moro, M. *Miedo, control social y política criminal: una visión multidisciplinar de la seguridad, derechos y libertades*, Dykinson, 2016.

Fuentes Osorio, J. *Los medios de comunicación y el derecho penal*, en: Revista electrónica de ciencia penal y criminología, No. 7, 2005.

González Sánchez, I. *Neoliberalismo y castigo*, Manresa, Belleterra Edicions, 2021.

Kleim, N. *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*, Paidós, 2007.

Marquès Banqué, M. «Problemas de legitimación del Derecho penal del miedo», *Política Criminal*, vol.12 no. 24, 2017.

Varona Martínez, G., Zuloaga Lojo, L., Francés Lecumberri, P. *Mitos sobre delincuentes y víctimas. Argumentos contra la falsedad y la manipulación*, Fuencarral, Los libros de la

Catarata, 2019.

---

[1] Ley Orgánica 4/2022, Ley Orgánica 6/2022, Ley Orgánica 9/2022, Ley Orgánica 10/2022, Ley Orgánica 11/2022, Ley Orgánica 14/2022

## Sobre la autora

### Paz Francés Lecumberri

Doctora en Derecho Penal por la Universidad Pública de Navarra (UPNA) y criminóloga por la Universidad de Barcelona (UB). Desarrolla su segunda tesis doctoral para la obtención del título de doctora en criminología en la Universidad Pública Vasca (UPV/EHU). Es profesora en el Departamento de Derecho de la UPNA (acreditada titular de universidad) y activista desde hace más de 15 años en la defensa de las personas presas y sus familiares. Su trayectoria investigadora se ha centrado en los ámbitos de los delitos económicos, prisión, justicia restaurativa y derecho penal y género.

## Fotografía

Cámara grabando una conferencia de prensa. Autoría: Microgen (Shutterstock).