

Eduardo Melero Alonso

## Derecho en tiempos de guerra

### Sanciones a medios de comunicación prorrusos y derecho administrativo del enemigo

Dentro del conjunto de medidas adoptadas por la Unión Europea en respuesta a la agresión militar de Rusia contra Ucrania se acordó, en marzo de 2022, suspender las actividades, realizadas dentro de la Unión Europea o dirigidas a ella, de los medios de comunicación *Russia Today* y *Sputnik*. Jurídicamente, la medida se articuló a través del Reglamento (UE) 2022/350, de 1 de marzo de 2022 y de la Decisión (PESC) 2022/351, de 1 de marzo de 2022.

La Decisión (PESC) 2022/351 prohíbe «difundir, permitir, facilitar o contribuir de otro modo a la emisión de cualquier contenido» por parte de *Sputnik* y de *Russia Today* (incluyendo a *RT-Russia Today* en inglés, *RT-Russia Today* del Reino Unido, *RT-Russia Today* de Alemania, *RT-Russia Today* de Francia y *RT-Russia Today* en español). Esta prohibición también incluye la «transmisión o distribución por cualesquiera medios tales como cable, satélite, IP-TV, proveedores de servicios de internet, plataformas o aplicaciones de intercambio de vídeos en internet, ya sean nuevas o previamente instaladas». Además, se suspendió «cualquier licencia o autorización de radiodifusión, acuerdo de transmisión y distribución» celebrado con *Sputnik* y *Russia Today*. Estas medidas restrictivas estarán en vigor «hasta que cese la agresión contra Ucrania y hasta que la Federación de Rusia y sus medios de comunicación asociados dejen de llevar a cabo acciones de propaganda contra la Unión y sus Estados miembros».

Con estas medidas se pretende impedir la difusión dentro de la Unión Europea de noticias elaboradas por los citados medios de comunicación; medios que son propiedad o están financiados por el gobierno ruso. En términos jurídicos, podríamos decir que, en la práctica, se ha suspendido de forma total y absoluta el derecho a la libertad de expresión e información de *Sputnik* y *Russia Today* dentro de la Unión Europea. Con un pequeño matiz, ya que tanto el Reglamento (UE) 2022/350 como la Decisión (PESC) 2022/351 indican expresamente que las decisiones adoptadas «no impiden que tales medios de comunicación y su personal ejerzan otras actividades en la Unión distintas a la difusión, como investigación y entrevistas». Este inciso parece meramente retórico, para tratar de legitimar la prohibición adoptada, ya que es difícil pensar qué trascendencia va a tener en la realidad, cuando queda prohibida la emisión de cualquier contenido de *Sputnik* y de *Russia Today* y se suspenden sus licencias de radiodifusión. En cualquier caso, esta excepción tiene un carácter marginal desde el punto de vista del contenido del derecho a la libertad de expresión e información, un derecho que debe garantizar la libertad de emitir información y opinión sobre temas de relevancia pública.

Quiero dejar claro que la Federación Rusa ha cometido y comete un acto de agresión en Ucrania, vulnerando lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas. La cuestión que se analiza aquí es otra. Se refiere al alcance del derecho a la libertad de expresión y de información en las sociedades democráticas. El problema de fondo es, si en un sistema democrático, las campañas sistemáticas de desinformación que pretenden legitimar una agresión militar han de contrarrestarse por medios democráticos, como puede ser la elaboración de información de

calidad que ponga de manifiesto las manipulaciones de la desinformación, o si, por el contrario, hay que utilizar medidas autoritarias, de marcado carácter antidemocrático.

El Consejo de la Unión Europea considera que las medidas adoptadas son conformes con el derecho a la libertad de expresión e información reconocido en el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Según el primer apartado de este artículo, «Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras». Mientras que el segundo apartado: «Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo».

En mi opinión, el Consejo de la Unión Europea mantiene una concepción limitada del contenido del derecho a la libertad de información. En la que no se tiene en cuenta la importancia de las opiniones discrepantes para formar una opinión pública libre. Parece entenderse, además, que los ciudadanos europeos no tenemos la capacidad crítica suficiente para formarnos una opinión propia. La Unión Europea contribuye con esta medida al empobrecimiento del debate democrático y al silenciamiento de las opiniones discrepantes (opiniones críticas que han desaparecido de los medios de comunicación mayoritarios). La Unión Europea ha adoptado una medida de corte autoritario que rebaja la calidad de la democracia.

La cuestión es compleja, ya que hay que tener en cuenta la influencia del gobierno ruso sobre estos medios de comunicación. Pero, en el fondo, considero que nos encontramos ante un problema sobre los límites del derecho a la libertad de expresión e información en una sociedad democrática.

Tanto el Reglamento (UE) 2022/350 como la Decisión (PESC) 2022/351 otorgan prioridad a la dimensión securitaria en relación con la actividad de *Sputnik* y de *Russia Today*. Se considera que Rusia está llevando a cabo una campaña de desinformación, considerando que esta campaña supone una amenaza híbrida. Y se señala que «Dichas acciones de propaganda vienen canalizándose a través de una serie de medios de comunicación bajo el control permanente, directo o indirecto, de los dirigentes de la Federación de Rusia. Estas acciones constituyen una amenaza importante y directa para el orden público y la seguridad de la UE»; o que «Dichos medios de comunicación son esenciales y decisivos para impulsar y apoyar la agresión a Ucrania y para la desestabilización de sus países vecinos».

Sin ser experto en seguridad internacional, me parece excesivo afirmar que la actividad de dos medios de comunicación cuya audiencia no debe ser muy amplia dentro de la Unión Europea constituye una amenaza importante y directa para el orden público y la seguridad de la UE, o que su actividad es esencial y decisiva para impulsar y apoyar la agresión a Ucrania. Sobre todo, si se tiene en cuenta que la prohibición que afecta a *Sputnik* y a *Russia Today* únicamente tiene efectos dentro de la Unión Europea. A mi juicio, se está sobredimensionando esta cuestión, asimilando la desinformación informativa a una agresión armada, con la finalidad de legitimar la suspensión del derecho a la libertad de expresión e información.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha considerado que estas medidas no vulneran el derecho a la libertad de expresión e información (Sentencia del Tribunal General, Gran Sala, de 27 de julio de 2022, asunto T-125/22). A pesar de ello, en mi opinión, la prohibición de la actividad de *Sputnik* y *Russia Today* en la Unión Europea puede calificarse como derecho

administrativo del enemigo. Porque están presentes las cinco notas distintivas de dicha categoría.

1. Se produce un adelantamiento de la intervención administrativa. Se ha prohibido, en la práctica, toda la actividad informativa de *RT* y de *Sputnik*. La Unión Europea presupone que todo lo que emiten es desinformación. Con las medias adoptadas se pone en práctica una censura previa de todos los contenidos de los medios de comunicación afectados.
2. Son medidas desproporcionadas. Impiden la emisión de cualquier contenido y suspenden cualquier licencia o autorización de radiodifusión, acuerdo de transmisión y distribución celebrado con las personas jurídicas.
3. Es una legislación de lucha, para combatir la difusión de noticias desde el punto de vista de Rusia.
4. Supone la total supresión del ejercicio del derecho a la libertad de información. En teoría, pueden ejercer otras actividades en la Unión distintas a la difusión, como investigación y entrevistas. Estas actividades serán insignificantes y no están relacionadas con el contenido básico de la libertad de información, que es difundir información y opiniones relacionadas con dicha información.
5. Se lleva a cabo la identificación de una determinada categoría de sujetos como enemigos. Los medios de comunicación *Russia Today* y de *Sputnik* y los periodistas que trabajan para dichos medios. De hecho, el propio Reglamento (UE) 2022/350 del Consejo de la Unión Europea, que se supone que debería ser una norma de aplicación general, se refiere únicamente *Sputnik* y a *Russia Today*.

En conclusión, la Unión Europea ha asumido plenamente la doctrina militar de las guerras híbridas, manteniendo una lógica amigo-enemigo en la prohibición de actividades a *Sputnik* y a *Russia Today*. Estas medidas forman parte del apoyo decidido de la Unión Europea a Ucrania ante una clara vulneración del derecho internacional por parte de Rusia. Apoyo que también se ha concretado en la financiación del envío de armamento a Ucrania por los países miembros de la Unión Europea. El problema es que, la adopción de este enfoque securitario, supone adoptar una medida autoritaria dentro de la Unión Europea que devalúa el contenido de un derecho tan importante para una sociedad democrática como es la libertad de expresión y de información.

[Esta nota se realiza en el marco del proyecto de investigación «Nuevos avances en la legislación de transparencia en España: mejoras en la definición del marco regulatorio» (PID 2021-124724NB-100)]