¿Existe un «derecho de injerencia» en el ámbito de la información?

El derecho a la información desde la perspectiva
del derecho internacional humanitario

por Yves Sandoz

En el derecho internacional humanitario no se aborda directamente el derecho a la información, pero puede ser útil poner de relieve algunos de sus elementos al examinar el derecho a la información en tiempo de conflicto armado.

El derecho a los bienes indispensables

En el derecho internacional humanitario se estipula que, durante los conflictos, la población tiene derecho a disponer de los bienes indispensables para su supervivencia¹. Esto implica la obligación de las partes en

Yves Sandoz, director de Derecho Internacional y Comunicación del CICR, se expresa en el presente artículo a título personal.

El texto está basado en una ponencia preparada para el coloquio que organizó la Fundación Hironnelle sobre «La intervención de un medio informativo de paz en un país extranjero: ¿qué legitimidad?» (Ginebra, 3 y 4 de julio de 1998). La Fundación Hironnelle es una organización no gubernamental fundada por periodistas suizos en 1995. Su objetivo es proporcionar información imparcial e independiente a las comunidades que carecen de ella a causa de la guerra o de desastres naturales.

Original: francés

¹ Art. 54 y arts. 69 y ss. (para los territorios ocupados) del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I); art. 14 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II). V. también los comentarios de los artículos citados en Yves Sandoz, Christophe Swinarski y Bruno Zimmermann (revs.), *Commentaire des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR y Martinus Nijhoff, Ginebra, 1986.

conflicto de aceptar, tanto en los territorios enemigos que pudieran ocupar como en su propio territorio, acciones internacionales para suministrar tales bienes en caso de que ellas mismas no puedan hacerlo.

Aunque la información objetiva no se considera ciertamente un bien indispensable, cabe establecer un paralelismo con esta noción, tanto más cuanto que incumbe a la parte en conflicto concernida dar su consentimiento.

Por lo que respecta a la acción humanitaria, la parte en conflicto concernida debe reconocer, por un lado, que la población carece efectivamente de bienes indispensables y, por otro, juzgar la índole puramente humanitaria, neutral e imparcial de la acción prevista. El mayor problema que se plantea entonces es el de la objetividad de tales juicios. La parte que debe dar su consentimiento no tiene un poder arbitrario, pues está obligada por el principio de que las acciones deben ser autorizadas en caso de necesidad².

Si hay abuso manifiesto, las organizaciones humanitarias concernidas tienen, pues, el derecho y el deber de insistir. De ahí surgió, por cierto, el famoso debate acerca del «derecho de injerencia». El hecho de que las organizaciones humanitarias, por razones evidentes relacionadas, en particular, con su seguridad, no pueden materialmente imponer acciones de socorro de cierta envergadura en el territorio controlado por las partes en conflicto que no deseen estas acciones, determina concretamente, llegado el caso, el deber de alertar a la comunidad internacional. El derecho internacional humanitario establece, además, que los Estados Partes en los Convenios de Ginebra, así como en sus Protocolos adicionales, tienen la obligación colectiva de hacer respetar ese derecho³, obligación que se puede invocar en tales circunstancias.

En la práctica, no se trata, por lo tanto, de «injerirse», sino de alertar a la comunidad internacional acerca de una situación intolerable que, en la medida en que una violación grave de los derechos humanos es con-

² Art. 70 del Protocolo I y *Commentaire, op. cit.*, (nota 1)

³ Art. 1 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y art. 1 del Protocolo I, v. también Luigi Condorelli y Laurence Boisson de Chazournes, «Quelques remarques à propos de l'obligation des États «de respecter le droit international humanitaire en toutes circonstances»», en Christophe Swinarski (dir.), *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les Principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, CICR y Nijhoff, Ginebra y La Haya, 1984, pp. 17-35.

siderada como una amenaza para la paz internacional, puede incitar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a decidir una intervención.

Sin embargo, la cuestión central por la cual el derecho a disponer de bienes indispensables para la supervivencia, que establece el derecho internacional humanitario, nos ofrece una pista de reflexión sigue siendo la reacción que pueden tener los medios de comunicación, o los periodistas individualmente, frente a un Gobierno que, según ellos, abusa de su poder o no está en situación de cumplir con sus obligaciones relacionadas con el derecho a la información.

La promoción y la enseñanza del derecho internacional humanitario

La experiencia del derecho internacional humanitario aporta otro elemento más directamente ligado a la actividad de información. De conformidad con la obligación estipulada en el artículo 83 del Protocolo adicional I de 1977, los Estados Contratantes se comprometen a «difundir lo más ampliamente posible, tanto en tiempo de paz como en tiempo de conflicto armado, los Convenios y el presente Protocolo en sus países respectivos y, especialmente, a incorporar su estudio en los programas de instrucción militar y a fomentar su estudio por parte de la población, de forma que esos instrumentos puedan ser conocidos por las fuerzas armadas y la población civil».

Para ser eficaz, el proceso de enseñanza debe comenzar ya en tiempo de paz, sin el peso del odio y de la emoción que conlleva ineluctablemente un conflicto armado⁴. Es más fácil insistir entonces en el sentido de la protección que confiere el derecho internacional humanitario. Se pondrá de relieve, sobre todo entre los jóvenes, la índole universal, válida en todas las circunstancias, de los valores en los que se sustenta este derecho, particularmente la compasión por los que sufren, la solidaridad, el respeto de la dignidad de cada persona y la no discriminación.

Pero cuanto más se aproxima una situación de conflicto y, *a fortiori*, durante las guerras, menos se puede abstraer la enseñanza del derecho internacional humanitario de la realidad diaria. Ahora bien, la interpretación de los hechos y su presentación son a menudo el núcleo de las estrategias político-militares. Es bien conocida la importancia del papel

⁴Manon Harrof-Tavel, «Promoción de normas para limitar la violencia en situación de crisis: un reto, una estrategia, alianzas», *RICR*, marzo de 1998, nº 145, pp. 5-21.

que desempeñó Goebbels, antes y durante la II Guerra Mundial, en la Alemania nazi, y no se puede desconocer que el hecho de diabolizar al enemigo y de deshumanizarlo es una práctica corriente en la preparación psicológica de la gente joven que debe aceptar el acto de matar. Recientemente se han realizado importantes estudios acerca de esta cuestión⁵.

La presentación del derecho internacional humanitario en tiempo de guerra es, pues, un delicado ejercicio de equilibrio, en el cual hay que concentrarse en la lucha contra los peores excesos, sobre todo los que se perpetran contra la población civil, y en la explicación del cometido de las organizaciones humanitarias y de las normas que rigen su acción.

En tales circunstancias, es sin duda muy importante transmitir a la población una información objetiva de los hechos, pero esta tarea es a menudo considerada de índole política y es grande el riesgo de que una parte, al menos, en conflicto rechace a quienes pretendan desempeñarla. No olvidemos que la guerra ya no es el medio legítimo de lograr lo que no se consigue mediante la diplomacia, y que todos los bandos no la justifican, en general, más que mediante la mentira.

Aunque deba apoyarse en ejemplos y hechos concretos, la acción de difusión del derecho internacional humanitario en tiempo de conflicto armado no se debe confundir, pues, con una acción de información⁶.

Investigación y denuncia de las violaciones del derecho internacional humanitario

La obligación de neutralidad —uno de los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja— suele presentarse como una obligación de silencio, lo que es falso. En el marco de la Cruz Roja, este principio se define así: «Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades, y, en todo tiempo, en las controversias de orden

⁵ V., en especial, Dave Grossman, *On killing : the psychological cost of learning to kill in war and society*, Little Brown, Boston, 1995.

⁶ V. a este respecto las actas de la XXII Mesa Redonda de San Remo, Instituto Internacional de Derecho Humanitario, 1997: «Las repercusiones de la asistencia humanitaria y de los medios de comunicación en la evolución de las situaciones conflictivas».

político, racial, religioso e ideológico»⁷. Los períodos de conflicto son precisamente el centro de controversias de este tipo. Sin embargo, toda la concepción del derecho internacional humanitario tiende a considerar su respeto y, por consiguiente, los valores que intenta proteger, incluso en el torbellino de los conflictos, como no políticos *a priori*, y a resguardo de controversias. No se puede acusar al CICR, guardián de ese derecho, de conculcar el principio de neutralidad cuando defiende esos valores y denuncia su violación. El CICR no tiene ninguna obligación de callar ante las violaciones del derecho internacional humanitario, por tanto, la cuestión de la denuncia pública se plantea en términos de oportunidad y no de principio.

El CICR considera que esta medida deber ser un último recurso y que es más eficaz intentar, en primer lugar, la vía del diálogo y de la persuasión. En efecto, una denuncia pública inmediata, sin diálogo previo, puede ocasionar graves problemas de seguridad para los delegados del CICR y hacer que la acción concreta en favor de las víctimas sea muy aleatoria, o dar incluso lugar a una expulsión. No obstante, la rememoración a los Estados de la responsabilidad colectiva que tienen de hacer respetar el derecho internacional humanitario, así como la denuncia pública, siguen siendo posibles si fracasan las gestiones confidenciales.

Hoy uno de los mayores problemas con que nos vemos confrontados es el de la politización de valores que se suponen precisamente al margen de la política. Los conflictos étnicos o de identidad, fundados en la afirmación de su propio grupo contra otro grupo, y en el rechazo del otro, dejan poco resquicio al respeto de la integridad y de la dignidad de cada uno y a la distinción entre civiles y combatientes. Así pues, resulta muy difícil denunciar las violaciones del derecho internacional humanitario sin denunciar, al mismo tiempo, una política contraria a los valores de ese derecho. Esta dificultad aparece también en las acciones de protección y de asistencia, puesto que el hecho de ayudar a la población va en contra de esta política.

Ante este problema, la prioridad pasa por la defensa de esos valores. Pero, de momento, es asimismo necesario hallar soluciones prácticas para prestar la mayor ayuda posible a la población. Es entonces particularmente

⁷Los Principios y su definición fueron aprobados por la resolución VIII de la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Viena, 1965). V. el *Informe final de la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, 1965 y *RICR*, nº 563, noviembre 1965, p. 528.

importante que se repartan claramente las responsabilidades y que los periodistas desempeñen bien su papel de información.

La protección de los periodistas en el derecho internacional

El artículo 79 del Protocolo I de 1977 consigna las medidas de protección de periodistas «en misión profesional peligrosa»⁸ y es un útil complemento del artículo 4 A.4 del III Convenio de Ginebra, en el que se reconoce el estatuto de prisionero de guerra a los corresponsales de guerra, en cuanto personas que siguen «a las fuerzas armadas sin formar realmente parte integrante de ellas». El corresponsal de guerra está estrechamente asociado a una de las fuerzas armadas, trabaja con el acuerdo de éstas y se beneficia, en general, de su apoyo y su logística. En el artículo 79 del Protocolo I se prevé otra hipótesis, la de los periodistas independientes, que «realizan misiones profesionales peligrosas en las zonas de conflicto armado», y se señala que «serán considerados personas civiles». En este artículo se reconoce así implícitamente la legitimidad de tales misiones y se intenta reducir la desconfianza que despiertan a menudo los periodistas en estas situaciones y evitar incluso los malos tratos de que son objeto a veces.

Pero los periodistas sólo están protegidos a condición de que se abstengan de «todo acto que afecte a su estatuto de persona civil», lo cual es aún más importante en circunstancias en que la búsqueda de información puede servir fácilmente de pretexto a acusaciones de espionaje. Por lo demás, el artículo 79 no otorga el derecho a introducirse en un territorio sin el acuerdo de la autoridad que lo controla.

Así pues, la eficacia de esta disposición es limitada, aun cuando el reconocimiento implícito de la legitimidad de la actividad del periodista en las zonas de conflicto esté lejos de ser desdeñable. Hay que tener presente, además, que el otorgamiento de garantías internacionales suplementarias llevaría ineludiblemente aparejado un control más estricto. Las partes en un conflicto están a menudo totalmente dispuestas a escoltar a los periodistas, pero si la seguridad plantea un problema real, se utiliza también a menudo como pretexto para controlar la actividad de los informadores. Éstos lo saben perfectamente y prefieren con frecuencia correr riesgos que soportar el peso del control.

⁸ Hans-Peter Gasser, «La protección de los periodistas en misión profesional peligrosa», *RICR*, enero-febrero de 1983, nº 55, pp. 3-19; Alain Modoux, «El derecho internacional y la misión de los periodistas», *RICR*, enero febrero de 1983, nº 55, pp. 20-22

Al analizar los problemas de seguridad que afrontan los representantes de organizaciones humanitarias en zonas de conflicto, cabe mencionar, además de los debidos a la naturaleza misma de la guerra, el desorden que ocasiona la multiplicación de los agentes humanitarios. La acción de emergencia es mucho más compleja de lo que parece y puede tener importantes efectos para el desenlace de la guerra o la estructura socioeconómica de una región. Son, pues, comprensibles las medidas restrictivas que toman algunos Estados frente a esta desordenada afluencia. Para evitar que las medidas motivadas por ciertos excesos de algunos agentes humanitarios penalicen a todos ellos, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha elaborado un Código de Conducta, que ha comenzado a promover, con cierto éxito, entre las principales organizaciones humanitarias⁹.

¿Pueden el principio y el contenido de tal Código inspirar a los periodistas? Algunos de sus elementos, como el respeto de las culturas y las costumbres locales y, sobre todo, el compromiso de respetar la dignidad de las víctimas en el marco de las actividades de información, presentan indudablemente un interés para los periodistas. Pero hay, a nuestro parecer, una diferencia fundamental entre el «humanitario» y el «periodista», tomando ambas denominaciones en sentido lato.

Se espera del humanitario que tenga objetivos desinteresados que responden a exigencias estrictas, lo que no es forzosamente el caso del periodista, cuyo oficio se atiene también a una serie de criterios de rendimiento comercial. En realidad, su responsabilidad está ante todo formalmente empeñada con respecto a informaciones que pueden perjudicar a personas o a grupos de personas: la difamación, las calumnias y la incitación al racismo son actos proscritos a nivel internacional y que están considerados, en diversos grados, como infracciones penales por las legislaciones nacionales. Los códigos deontológicos de los periodistas se articulan probablemente en torno a estos elementos. Es evidente, en todo caso, que no se puede exigir a los periodistas en su conjunto que no estén al servicio de convicciones políticas o religiosas; esto, en cambio, es uno de los principios del Código de Conducta del Movimiento de la Cruz Roja

⁹ XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, resolución 4. «Principios y acción en la asistencia internacional humanitaria y en las actividades de protección», *RICR*, enero-febrero de 1996, nº 133, pp. 57 y ss.; Consejo de Delegados, resolución 3: «Futuro del Movimiento informe del Comité Consultivo de Política y Planificación establecido mediante la resolución 1/1993», *RICR*, enero-febrero de 1996, nº 133, pp. 151 y ss.

y de la Media Luna Roja. Los periodistas no tienen una obligación de neutralidad.

Queda, sin embargo, abierta la cuestión de las normas que podrían fijarse concretamente los periodistas internacionales implicados en actividades de información en zonas de conflicto armado o de disturbios. ¿Están dispuestos a entrar en materia? ¿Tienen alguna posibilidad de obtener, dentro de su corporación, una adhesión lo suficientemente amplia a tales normas para que permita mejorar significativamente su imagen global y, por ende, su aceptabilidad en las situaciones de conflicto?

Conclusión: ¿Existe un «derecho de injerencia» en materia de información?

Esta pregunta, no admite una respuesta simple. El derecho a la información debe examinarse desde tres ángulos. En primer lugar, establece el principio de la libertad de información; luego atenúa este principio al autorizar algunas suspensiones al otorgamiento de esta libertad en ciertas circunstancias, especialmente para salvaguardar el orden público, y, por último, establece límites al derecho de suspensión. El problema está en saber quién juzga y quién juzga al juez.

El orden internacional no funciona con bastante coherencia como para dar respuestas precisas a estas preguntas. Es cierto que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 instituyó, la Comisión de Derechos Humanos, pero sus competencias son demasiado limitadas para que pueda desempeñar realmente un cometido de árbitro universal. Por otro lado, según lo dispuesto en el artículo V de la Convención de 1952 sobre el Derecho Internacional de Rectificación, «toda controversia entre dos o más Estados Contratantes, respecto a la interpretación o a la aplicación de la presente Convención, que no sea resuelta por negociación, será sometida a la decisión de la Corte Internacional de Justicia, a menos que los Estados Contratantes interesados convengan en otro modo de arreglo». Pero esta manera imperativa de zanjar divergencias pierde, claro está, mucho peso, por el hecho de que esta Convención obliga tan sólo a un número reducido de Estados¹⁰.

Las verdaderas cuestiones se articulan en torno al papel que debe desempeñar la sociedad civil en la defensa de los derechos humanos y al

¹⁰La Convención de 1952 sólo obliga a 20 Estados.

equilibrio que debe establecerse entre esta sociedad, los Gobiernos y las organizaciones supranacionales en el afianzamiento del orden internacional.

Es bueno y legítimo que cada uno se sienta concernido y se movilice, en función de sus medios y en el marco de sus atribuciones, ante las violaciones o los fallos en el ámbito de los derechos humanos. Es sin duda así como debe entenderse el aserto de Dostoievski grabado en la entrada del Museo Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de Ginebra: «Cada uno es responsable de todo ante todos». Se podría hablar de un deber moral de vigilancia. Pero la acción en ese ámbito implica también responsabilidades, es decir, una motivación irreprochable y competencia en la acción. Se ha dicho que la ayuda humanitaria puede matar, y es cierto que la buena voluntad no siempre basta, sobre todo en las acciones internacionales.

La acción de la Fundación Hironnelle debemos situarla precisamente en este marco general de un deber moral de vigilancia y de responsabilidad de actuar de manera íntegra y competente. Nos parece totalmente justificado propiciar un debate abierto en los países donde no lo hay. Pese a todo lo que se pueda decir acerca del «efecto CNN» y del peligro que puede acarrear cierto tipo de informaciones, está claro que no se puede forjar el futuro fundándose en doctrinas obscurantistas y que hoy ya no se puede aspirar a una paz manteniendo a los pueblos en la ignorancia.

No obstante, tales acciones deben realizarse con mucha circunspección, sopesando muy bien su alcance, respetando los valores y la sensibilidad locales. Así pues, no se puede hacer abstracción del hecho de que, en ciertas zonas del mundo, la cohesión social es un factor que pesa más que la libertad individual.

Una vez tomadas estas precauciones, una acción llevada en ese sentido nos parece legítima, aunque contradiga la legalidad formal. Obviamente es preferible un proceder consensual, pero no es posible obedecer al arbitrio de tiranos y será siempre legítimo luchar contra las discriminaciones por motivos «de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social», según la lista contenida en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que no pueden ser objeto de suspensión alguna.

Se podría, pues, hablar de un «derecho de injerencia» en el ámbito de la información. Pero es importante definir el significado que se quiere dar a esta expresión: ante la violación de las normas fundamentales, es legítimo, en algunos casos extremos, vulnerar las normas formales que pueden

estar en vigor en una región. No se trata, en realidad, de vulnerar la soberanía nacional de un Estado, sino de corregir los abusos que se cometen en su nombre.

La diferencia práctica que cabe percibir a este respecto entre la acción humanitaria y la de la información estriba en el hecho de que, contrariamente a las acciones de socorro, la presencia física en el territorio concernido no es necesariamente indispensable para las actividades de información, que pueden, pues, realizarse más fácilmente sin el acuerdo de las autoridades que controlan el territorio.

A decir verdad, en el ámbito de la información, la injerencia equivale cada vez más a una realidad que los Estados no dominan. Por consiguiente, el debate acerca de la existencia y el contenido de un derecho corre el riesgo de perder rápidamente actualidad. La falta de apoyos técnicos pone a muchos Gobiernos relativamente al resguardo de esta realidad, pero su número disminuirá ineludiblemente.

A nuestro juicio, esta realidad debería reforzar el «derecho de injerencia» de quienes pretenden utilizarlo solamente como último recurso y dentro de los límites establecidos por el derecho de los derechos humanos. La agresión que constituye el flujo no seleccionado de toda suerte de información nos debe preocupar a todos e interpela a todas las sociedades. Pero la única salida que vemos para ello es la educación, que es la que debe permitir a cada uno desarrollar un espíritu crítico. Y es mediante ella como se puede intentar fomentar no sólo el derecho a la información sino también *el deber de informarse*.

Reconociendo este derecho y contribuyendo a ejercerlo es la única manera como se podrá avanzar hacia una paz basada en la responsabilidad individual.

Cabe destacar asimismo el carácter muy ambicioso de este papel y la gran responsabilidad que entraña. En nuestra opinión, el objetivo que se persigue no puede limitarse al respeto del derecho internacional humanitario. La transmisión abierta de información y la instauración de un diálogo entre comunidades que se desgarran deben apuntar muy lejos y tratar de restablecer la paz. El objetivo es, pues, político, en el sentido noble del término; por esto, debe distinguirse —aunque contribuya a él— del objetivo mucho más prosaico, pero no por ello menos necesario, que persigue el derecho internacional humanitario. Las conclusiones de una Mesa Redonda, que se celebró en el marco del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo, sobre la cuestión del respectivo cometido de los delegados de las organizaciones humanitarias y de los

periodistas¹¹, refrendaron, por lo demás, este análisis: se reconoce que la tarea de trabajar en una acción humanitaria y la de informar tienen ambas una complejidad que requiere una gran competencia profesional, y ello tanto más en una situación de conflicto. Aunque se puso de relieve la importancia de comprender mejor los modos de funcionamiento de los unos y de los otros, se resaltó también que la posible colaboración que pueda establecerse debe enmarcarse en límites estrictos y no ocasionar una confusión de los papeles. Esta conclusión conserva toda su pertinencia, a nuestro juicio, aun cuando hay que insistir en la índole complementaria de esos cometidos.

Por último, no insistiremos nunca lo suficiente en que la ambición del objetivo implica una gran responsabilidad. La legitimidad y la aceptabilidad de toda acción de información son indisociables de la claridad de sus criterios, del rigor en la aplicación de éstos y de un control crítico, abierto y permanente de su realización.

¹¹ V. nota 6.