

LAS FUNCIONES DE UN DERECHO SUPRANACIONAL DE LA INFORMACION

1. La creación convencional del derecho de la información, que en el derecho interno de los Estados cumple una función individual y colectiva muy considerable, tiene otra manifestación progresivamente importante: la que se verifica a un nivel supraestatal, en la que, como sujetos de la emisión de la voluntad, actúan los Estados. Estamos aquí moviéndonos en la órbita del derecho internacional cuyo concepto usual se va ensanchando en un doble sentido. a) Frente a los que han defendido su fundamentación voluntarista se vuelve, como ha destacado Verdross, al origen iusnaturalista de la escuela española clásica, con todas sus consecuencias. Federico de Castro termina su homenaje a Antonio de Luna con estas palabras del maestro desaparecido: «Hay que proclamar que el jurista, sobre todo si es internacionalista, ha de estar por un lado firmemente enraizado en la realidad política, y de otra, levantar bien la cabeza para orientarse por esa estrella del cielo metafísico que es la Justicia». Los ejemplos podrían multiplicarse. b) Frente a la idea y a la misma denominación de derecho internacional --que D'Ors considera contradictoria en los términos-- se va alzando la imagen de un derecho universal, también con todas las consecuencias que de este cambio de orientación se derivan y que suponen una vuelta a las líneas directrices que los configuraron originariamente, según ha demostrado Poch. No es mera coincidencia la trascendencia universal de los derechos humanos proclamados por la Organización de Naciones, uno de ellos, el derecho a la información.

2. La reprimación del derecho internacional, que se produce ante nuestros ojos, ha sido consecuencia de la crisis que ha experimentado al mostrarse aparentemente incapaz de llenar todas las condiciones que una doctrina, que comienza a revisarse, exige a un ordenamiento jurídico, sea cualquiera su ámbito espacial de vigencia. La reacción ante esta deficiencia ha traído consigo lo que Truyol llama «reconstrucción» del dere-

cho internacional, que ha contado en las últimas décadas con aportaciones de tal autoridad e importancia que han hecho, con motivo, que se puedan diferenciar dos «espíritus» de las organizaciones internacionales, cronológicamente separados. Las consecuencias prácticas de las nuevas bases y las nuevas orientaciones ideológicas se van produciendo con más o menos lentitud, pero de modo constante. A todo este acervo de causas intelectuales y consecuencias prácticas no ha sido ajena la información en su aspecto técnico y en su vertiente jurídica.

Pero tampoco a la vertiente jurídica informativa le ha sido ajeno el derecho internacional en su entidad axiológica y en la revolucionadora reflexión que le ha llevado a la aproximación a sus orígenes. Y esto ocurre en tres sentidos, separables tan sólo al efecto de calibrar esquemáticamente su trascendencia: a) La comunicación en su acepción más genérica, y la información como parcela específica de aquélla, van ignorando cada vez más las fronteras. Los últimos medios técnicos de difusión, y los progresos técnicos de los más antiguos, van surgiendo ya con alcance espacial supranacional. Todas las situaciones y relaciones que de estos fenómenos dimanar claman por un derecho que los regule que, ni por naturaleza, ni por alcance puede ser nacional. El derecho de la información será cada vez más, un derecho internacional de la información. b) El dominio de los medios de información por los detentadores del poder político o, al menos, el control de estas eminentes fuerzas estatales de los medios de comunicación social han impedido la creación de una opinión pública internacional y, en consecuencia, de una mentalización de los hombres como componentes primarios y principales de la comunidad universal y como sujetos propios sibusistentes y directos del derecho internacional, activamente legitimados para defender sus derechos humanos frente a los ataques de poderes más o menos cantonalistas. c) El que, por seguir con la denominación acuñada, llamaremos derecho internacional tiene, como ordenamiento y como ciencia, muchos rasgos que se acusan en el naciente derecho de la información. Y esto no sólo en los pagos del derecho de la información en que se extienden de modo creciente las normas internacionales; sino también en aquellas otras zonas en que las normas, los principios y los métodos se encuadran en disciplinas jurídicas de ámbito todavía predominantemente interno.

3. La mayor posibilidad de una convivencia internacional efectiva y, por tanto, la mayor necesidad de cooperación en la comunidad internacional procede en gran parte del progreso y la internacionalización de las comunicaciones, como consecuencia decisiva de la revolución tecnoló-

gica. La internacionalización informativa exige una regulación a medida que va planteando problemas a la comunidad internacional.

Hacer un elenco de estos problemas va resultando cada vez más difícil. Las comunicaciones postales hacen que en cualquier momento se pueda disponer de los periódicos y libros publicados poco tiempo antes en cualquier parte del mundo, merced a tener resuelta su regulación; pero las posibilidades de composición simultánea a distancia de varios periódicos plantean la cuestión en términos totalmente diferentes. Desde hace ya tres cuartos de siglo está en liza la forma de coordinar las emisiones radiofónicas en un sentido amplio —emisiones auxiliares de otras actividades, como navegación, emisiones comerciales, emisiones privadas— que han traído consigo problemas de distribución de frecuencias, de proyección de programas para el extranjero, contenido de la emisión, de importación y exportación de grabaciones, del sistema internacional de comercialización e intercambio de emisiones, etc. Desde hace unos decenios hay que ir generalizando y adaptando de prisa toda esa problemática a otras formas de producción informática, la televisión por ondas, los «cassettes», discos vírgenes, los video-discos, los facsímiles, la televisión por cables, los satélites de comunicaciones indirectas y directas, etc. Todos estos problemas a los que hay que añadir otros ya también antiguos, como redes de agencias y de intercambios entre ellas, de monopolización de las noticias, etc., es necesario reducirlos en honor a la claridad y a la justicia a una cierta sistemática y a un nivel aceptable de generalización jurídica. Partiendo de la tesis de que la internacionalización de la información es un bien, que satisface un interés y un derecho, hay que llegar a una solución primaria: la eliminación de los obstáculos que se opongan a la libre circulación informativa.

Sin duda el principio enunciado es el más importante de los que, como solución, pueden darse. Pero su misma generalidad va exigiendo una adecuación cotidiana a los distintos supuestos técnicos, sociales, económicos y políticos, en el sentido realista que preconizaba el profesor Luna. Hay que ver, por ejemplo, qué quiere decir al hablar de la libre circulación de la información. Si representa un verdadero intercambio de informaciones en plan de igualdad, el principio juega de modo más absoluto que si es claramente lo que el Informe de la UNESCO CO/MD/26 de 10 de septiembre de 1971 ha llamado un *pipe line* de sentido único, desde los países desarrollados a los países en desarrollo o, más exactamente, desde unos pocos países, que son los que monopolizan la información y los que la distribuyen o la imponen, a todo el resto del mundo. Quizá sea casualidad, precisamente los países con balanza de pagos informa-

tiva más favorable se opusieron a la Convención internacional del derecho de rectificación de la ONU y han sido los más retardatarios en su adhesión, lo que ha hecho que prácticamente quedara sin ninguna efectividad. En tales casos la libertad de circulación internacional solamente tiene sentido cuando se la encuadra en el derecho internacional a la información. A veces los problemas negativos se resuelven positivizándolos: es decir, en lugar de dedicarse a poner obstáculos a la libre circulación de las informaciones, conviene afrontar la cuestión desde una perspectiva constructiva. En esta dirección lo que habría que determinar es, cuáles son los medios para poder hacer verdaderamente universal la información, sin perjuicio de los derechos de ningún país y, sobre todo, sin perjuicio de los derechos de los hombres. La solución de urgencia se advierte en unos acuerdos supranacionales que la misma UNESCO ha recomendado que se hagan por vía de ensayo y de integración paulatina en áreas regionales. En este sentido estamos viendo en Europa un período de experiencias en la actividad informativa verdaderamente interesante que no se pueden desarrollar por extensio aquí. La integración de la Alemania Federal en tales experiencias y su reciente acuerdo con la República Democrática Alemana, de contenido similar en cuanto a la información, es un puente tendido entre los dos trozos en que ideológicamente ha estado escindido el mundo hasta el extremo de hablarse de «dos mundos».

4. En el fondo y visto con una mentalidad exclusivamente nacionalista, que supone un obstáculo para la realización de un orden internacional, el problema más grave que en este momento tiene planteada la información a nivel supranacional en su sentido más amplio es el de la distinta apreciación psicológica de su virtualidad progresiva. Así como algunas tendencias consideran que el avance técnico universalizará la información y con ello se podrá hacer más común la opinión internacional dentro de un libre pluralismo; otras temen que se impondrán los valores culturales en los países que son deficitarios y, por tanto, tienen que vivir de su exclusiva importación. El problema tiene muchas implicaciones que no se pueden resolver afrontándolas en las mismas cotas en que se plantean, sino que hay que elevarse de nuevo a niveles de elaboración científica-jurídico internacional que aconseje soluciones justas.

Con un mínimo de perspicacia puede verse que las soluciones requieren realismo en la percepción de la variedad de situaciones y un agudo sentido de justicia. Se ha dicho que en ningún otro campo de la ciencia se muestra tanto la coincidencia entre una auténtica realidad social y los rasgos morales en su valoración como en el derecho internacional. En

efecto, tanto en un sentido comunitario como en el supuesto psicológico personal el derecho internacional descansa forzosamente en una contemplación moral de la vida. Quizá por eso ninguna otra rama del derecho esté abriendo tanto sus posibilidades ordenadoras desde hace muchos años. Las tendencias doctrinales más modernas acentúan su raíz moral a la vez que extreman la adaptación a los problemas existenciales en el mundo, precisamente, de hoy. Un mundo en que los problemas humanos en su dimensión social alcanzan repercusión universal y hacen su presencia en las relaciones jurídicas internacionales; y en que el ser humano solamente se realiza a escala mundial cuando se ha advertido que su condición de ser social, sobre todo desde el punto de vista de los derechos humanos, ha desbordado todas las limitaciones geográficas. Ha acertado con la expresión exacta Aguilar Navarro, cuando ha dicho que «el derecho internacional surgió de una visión humanista, de la creencia en un orden de la humanidad, que ahora vuelve, después de múltiples periplos, a encontrarse con sus orígenes. Con una diferencia, y es que en aquellos tiempos esa humanidad era ante todo una expresión ideológica, una reflexión ética, y ahora sería una auténtica realidad social». Realidad en la que hay que incluir el condicionante que la supone y la recrea, que es la comunicación.

Aparte de otras manifestaciones, de cómo el derecho internacional va acotando, conceptualizando y regulando la realidad social informativa, podemos ver con una perspectiva panorámica que en el preámbulo y en el articulado de la Carta fundacional de las Naciones Unidas se proclama, como uno de sus fines esenciales, «reafirma la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres». La realización de la cooperación internacional se funda «en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión». Más adelante se señala también como otro de los fines «la efectividad de tales derechos y libertades». Estamos, por tanto, en dos esferas, una de tipo general y otra de tipo concreto, que tienden en ambos casos a la realización de derechos humanos, una a la realización genérica; otra a la realización específica del derecho humano a la información. Lo que se llama información o comunicación social es una realidad internacional que sería necio desconocer. Más todavía, es una realidad que, en cuanto forma parte del orden internacional, ha sido y es necesario disciplinar y normativizar. Porque la información a nivel internacional puede ser, incluso, delictiva; la información se ha podido institucionalizar de tal

modo que se piense tan sólo en la seguridad del Estado o en perjuicio de otro u otros Estados o de la comunidad internacional. En esta actuación torticera es necesario asignar responsabilidades, concretas responsables y definir procedimientos de imputación.

Precisamente el tema de la responsabilidad es el que vincula los supuestos políticos y sociales al derecho. Y si es cierto que la sociedad internacional aparece como una sociedad en cierto aspecto formal no juridificada porque tiene unas formas de responsabilidad rudimentarias, también lo es que este aspecto elemental se va superando desde el momento en que se modifica el contenido de la relación internacional: va dejando de ser un sistema de poderes políticos para convertirse en un orden de cooperación entre hombres. De este modo se está observando una progresiva humanización del derecho internacional con una correlativa responsabilización que se propaga de modo reflejo de los hombres a los Estados. No se ha llegado ni muchísimo menos a la meta deseable. Y no se llegará mientras no se dé al individuo, un protagonismo verdadero de la vida internacional, otorgándole un control directo sobre los órganos de decisión política universal. No se trata de disolver el orden internacional en una anarquía individualista, sino más bien de establecer un orden cuyo destinatario sea el hombre. Y cuyo principal artífice —por vía de participación— sea también el hombre. En este sentido ha supuesto un avance extraordinario la proclamación de los derechos del hombre y la incipiente pero real posibilidad, estudiada por Díez de Velasco, Marín López o Virylly, entre otros, de realización de estos derechos —entre ellos el de la información— directamente ante las instancias internacionales.

5. Otro de los nuevos rasgos del derecho internacional en su actual estado reflexivo es que ha dejado de ser un derecho de la guerra para convertirse en un derecho de la paz, como ha destacado Sánchez Apellániz. En términos más sociológicos se había dicho ya con anterioridad que era menester ampliar sus horizontes teleológicos, desde una base de partida que se propusiera únicamente asegurar la convivencia, hasta una meta deseable que intentase establecer sobre bases justas la cooperación. Si vamos recordando las etapas por las que ha atravesado la información, a partir de 1945, veremos que este giro constructivo ha tenido también su reflejo en ella.

Es natural que existan resistencias incluso no conscientes, a este cambio. El «ciudadano del mundo» ha sido hasta ahora considerado una postura extravagante. La construcción del nuevo orden internacional soli-

dario se hace por hombres formados en una mentalidad nacionalista. La misma definición al uso de la virtud del patriotismo está inficionada por el espíritu parcelario de las nacionalidades. Hemos contemplado estos últimos años ejemplos personales eminentes y menos eminentes. Pero estos cauces, abiertos con criterios de un derecho estatal concreto, el del momento actual, han descubierto la relatividad histórica del Estado y de su derecho y han facilitado el deslizamiento hacia formas jurídicas de siempre, más hincadas en la realidad sustantiva de la justicia que en su instrumentalización al servicio del poder. La elevación de esta plataforma de observación científica ha traído resultados que sorprenden al no especialista en esta rama transnacional del derecho.

Por una parte se ha advertido que la rancia teoría del bien común, tan utilizada para legitimar aparentemente las limitaciones de libertad y los recortes de los derechos individuales hasta desvirtuarlos, únicamente puede darse para ser efectivamente un bien común al servicio del hombre y al de todos los hombres. Es decir, que únicamente es lícito su planteamiento *a radice* en el ámbito universal, según Sánchez Apellániz.

Por otra, se ha descubierto que el orden internacional descansa en la opinión pública universal. En el sentido de que las ideas comunitarias internacionales son válidas en tanto en cuanto pueden ser conocidas y compartidas por todos los hombres. Y en el sentido de que la vida del orden internacional descansa en el apoyo, en la adhesión, en la lealtad que le prestan los grupos naturales de convivencia y, en último caso, los hombres. Únicamente esta política de opinión pública en el mundo, apoyada en todos los medios y contenidos imaginables de la información, puede fundamentar y construir el que Aguilar Navarro ha llamado «patriotismo internacional», basado en un concepto más fundamentante de la virtud del patriotismo, una de las aledañas a la virtud cardinal de la justicia.

En la actividad informativa es antijurídico todo aquello que constituye un ataque, un desprecio o una trivialización de este espíritu universal, sobre todo si se hace al servicio de una idea doméstica y domesticada de la opinión pública. Debe ser rechazada por la misma motivación toda agresión a los experimentos más o menos perfectos, pero cada vez más perfeccionados de agrupaciones de antiguos Estados en formas parecidas a las federalistas. Son estadios intermedios de superación de la estrecha mentalidad *chauvinista*, que consigue formar conciencias continentales como ensayo general para las universales. El que las aproximaciones comunitarias obedezcan a razones naturales no es incompatible con su

carácter experimental, para mentalizar a los hombres, sea o no provocado de intento.

6. Si el derecho de la información es cada vez más un derecho internacional de la información, el derecho internacional es cada vez más un derecho de la información internacional. Ya lo hemos visto, lo que me evita justificar este aparente juego de palabras, que no deja de ser efectista, pero que encierra unas relaciones de semejanza más profundas que su verbal contraste impresionista.

El derecho de la información va haciendo suyos y adaptado a su especial objeto principios adheridos al tronco común del derecho. En términos académicos habría que decir que de la teoría general del derecho. La teoría general ha sido elaborada en los últimos siglos como una teoría nacionalista del derecho. Al llegar en el desarrollo de los planes de estudio al derecho internacional se verifica algo así como un cambio de clave de solfa. Quitando los atisbos universalistas de algunos autores de derecho romano, el derecho internacional era «otra cosa», mezcla de filosofía, utopía y buena intención. El derecho internacional, eso sí, completaba un *curriculum* formativo, hacía atisbar nuevos panoramas.

Algo de todo eso está ocurriendo con el derecho de la información. Podemos advertir que se va constituyendo a fuerza de que precipiten, positivizándose, principios diluidos en unos criterios éticos que pasan por la fase metamórfica de principios deontológicos. No otra cosa ocurre en el derecho internacional del que va tomando cada vez más esquemas ideográficos y morales. El derecho de la información ha equiparado la teoría general del derecho y la teoría del derecho internacional. Vuelve a la unidad sustancial del derecho y sufre en su propio seno las tensiones entre el derecho interno y el derecho supranacional.

Como el derecho transnacional, tiene ante sí una tarea tan difícil como ineludible: restaurar, tan modesta cuanto profundamente sea posible, un conjunto mínimo de juicios de valor que sirvan de principios ordenadores a las relaciones informativas, en cualquier grado de cristalización jurídica.

La comunidad internacional, entendida elementalmente como comunidad de Estados o fundamentalmente como comunidad de hombres, o también de una manera mixta, de hombres y naciones, supone un ordenamiento constituido por normas jurídicas que, para lo que hemos llamado derecho internacional de convivencia, supone un *minimum*, ético, en palabras de Luna; pero para un orden internacional de cooperación exige un equilibrio real. Cada vez más se van afrontando los problemas del derecho

internacional, no prescindiendo del idealismo de sus fundadores, pero sí de abstracciones peligrosas. El orden internacional va ponderando la realidad de las fuerzas sociales y la tensión evidente entre la unidad humana y los poderes políticos soberanos. Esta tensión se conjuga con la que introducen otros poderes internacionales que van teniendo vigencia en el mundo. No es desconocido el poder internacional de las finanzas. Tampoco lo es el poder internacional de la información.

Hay otro punto de contacto entre el orden internacional y el mundo de la actividad informativa. A diferencia del derecho estatal, que es un derecho principalmente de subordinación, el derecho internacional es un derecho de interdependencia y de coordinación, en el que el factor libertad priva sobre el de autoridad. En el que obligatoriedad moral y deber jurídico se entrelazan de tal modo que es difícil encontrar donde está el límite de uno y de otro, como ocurre con la información. En el que dada la fecundidad de la fuente convencional de producción de normas jurídicas —generales o paradigmáticas— eficaces, destacando continuamente la importancia de los supuestos morales frente a los voluntaristas, supuesto que las grandes fuerzas que manejan la actividad tanto en un orden informativo como en un orden político, se apoyan en supuestos simplemente utilitarios. Si en gran parte el orden en la actividad informativa está descansando en los Códigos de Ética Profesional, también para el derecho internacional se ha pedido un Código de honestidad.

Todavía existe otro campo de semejanza: el de la variedad y originalidad de las fuentes que obliga a replantear por insuficiente su teoría general aunando, la observación sociológica y los criterios de tamización jurídica. La reelaboración de la teoría se proyecta, incluso, en el campo de la clásica distinción entre *ius cogens* e *ius dispositivum* que se enriquece con los nuevos planteamientos. Como se enriquece también con la consideración del influjo que en el derecho y sus fuentes tiene el progreso técnico.

Son similitudes demasiado frecuentes para pensar que solamente son semejantes. La vuelta a los orígenes de la reflexión científica del derecho internacional nos advierte un grado de solidaridad profunda entre comunicación y comunidad internacionales, que puede constituir una clave de arco en la búsqueda de soluciones justas a los problemas internacionales --técnicos y humanos-- de la información.

DR. JOSÉ MARÍA DESANTES

