

SOBRE EL DELITO DE PROPAGANDA CONTRA LA PAZ. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS TRAS LA ACTUACIÓN DEL TJUE ANTE EL REGLAMENTO 350/2022

CHEMA SUÁREZ SERRANO¹
chemasuarez1@gmail.com

Cómo citar/Citation

Suárez Serrano, Chema (2026).
Sobre el delito de propaganda contra la paz.
Evolución y perspectivas tras la actuación del TJUE ante el Reglamento 350/2022.
Revista de Derecho Comunitario Europeo, 83, 261-296.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.83.07>

Resumen

El pleno ejercicio de la libertad de expresión en la Unión Europea no es posible desde marzo de 2022, cuando el Consejo aprobó el Reglamento que censura las emisiones de varios medios de comunicación por entender que emiten propaganda favorable a Rusia. Posteriormente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha validado estas sanciones argumentando la urgencia por evitar la amenaza que supone la presentación de una realidad falseada. En su sentencia, el TJUE advierte que la propaganda forma parte de la guerra moderna, aunque evita una definición más precisa que habría sido de gran utilidad para afrontar próximas actuaciones judiciales. La jurisprudencia internacional al respecto es escasa, salvo la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, de modo general, defiende la libertad de expresión frente a las injerencias de los poderes públicos, a los que plantea elevadas exigencias para limitar su ejercicio. Este trabajo analiza la evolución del delito de propaganda internacional desde sus primeras consideraciones, llamadas genéricamente «propaganda contra la paz», y estudia la dificultad de contrarrestar sus efectos sin interferir en el derecho a la libertad de expresión. Finalmente, expone la paradójica coexistencia de las sanciones contra medios de comunicación por difundir propaganda, mientras otras publicaciones incurrir en prácticas similares sin cortapisas.

¹ Profesor sustituto Facultad de Derecho, Universidad de Sevilla.

Palabras clave

Derechos humanos; libertad de expresión; Unión Europea; medios de comunicación; periodismo; guerras contemporáneas; propaganda contra la paz.

**ON THE CRIME OF PROPAGANDA AGAINST PEACE. EVOLUTION AND
PROSPECTS AFTER THE ACTION OF THE CJEU ON REGULATION (EU)
2022/350**

Abstract

Since March 2022, the full exercise of freedom of expression in the European Union has not been possible, as the Council approved a regulation to censor the broadcasts of several media outlets on the ground that they were broadcasting pro-Russian propaganda. The Court of Justice of the European Union subsequently validated these sanctions, arguing that it was urgent to avert the threat posed by the presentation of a distorted reality. While warning that propaganda is part of modern warfare, the CJEU avoided providing a definition that would have been useful in future legal proceedings. There is scarce international case law on this subject, except for the doctrine of the European Court of Human Rights, which generally defends freedom of expression against interference by public authorities and requires them to justify any limitations. This paper analyses the evolution of the crime of international propaganda since the earliest considerations of propaganda against peace and examines the difficulty of counteracting its effects without interfering with freedom of expression. Finally, it exposes the paradoxical coexistence of sanctions against media outlets for disseminating propaganda, while other publications engage in similar practices without restrictions.

Keywords

Human rights; freedom of expression; European Union; media; journalism; contemporary wars; propaganda against peace.

**SUR LE CRIME DE PROPAGANDE CONTRE LA PAIX. ÉVOLUTION ET
PERSPECTIVES APRÈS L'ACTION DE LA CJUE EN VERTU DU RÈGLEMENT
350/2022**

Résumé

Le plein exercice de la liberté d'expression dans l'Union européenne n'est pas possible depuis mars 2022, date à laquelle le Conseil a approuvé le règlement censu-

rant plusieurs médias au motif qu'ils diffusent de la propagande pro-russe. Par la suite, la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé ces sanctions, arguant de l'urgence d'éviter la menace que représente la présentation d'une réalité déformée. Dans son arrêt, la CJUE avertit que la propagande fait partie intégrante de la guerre moderne, tout en évitant une définition qui aurait été très utile pour les procédures judiciaires futures. La jurisprudence internationale en la matière est rare, à l'exception de la doctrine de la Cour européenne des droits de l'homme, qui défend généralement la liberté d'expression contre l'ingérence des autorités publiques, leur imposant des exigences élevées pour en limiter l'exercice. Cet article analyse l'évolution du délit de propagande internationale depuis ses premières considérations, généralement appelées «propagande contre la paix», et étudie la difficulté de contrer ses effets sans porter atteinte au droit à la liberté d'expression. Enfin, cela met en lumière la coexistence paradoxale de sanctions contre des médias diffusant de la propagande, alors que d'autres publications se livrent à des pratiques similaires sans restriction.

Mots clés

Droits de l'homme; liberté d'expression; Union Européenne; médias; journalisme; guerres contemporaines; propagande contre la paix.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. HACIA UNA DEFINICIÓN DE PROPAGANDA CONTRA LA PAZ: 1. Una tipificación pendiente. 2. La propaganda como delito. Primeras manifestaciones. 3. La propaganda contra la paz en el derecho internacional. 4. El artículo 20.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: 4.1. *¿Está autorizada la propaganda de una guerra a favor del derecho internacional?* 4.2. *¿Una campaña de propaganda es más grave si el medio que la emite está relacionado con el Estado?* 4.3. *¿Cuál es el Estado agresor?* III. LA PROPAGANDA CONTRA LA PAZ EN LA JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL: 1. La actuación del TJUE en este caso. 2. La justificación de la urgencia. IV CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Corresponde a los medios de comunicación difundir información e ideas sobre asuntos de interés público, incluidos los que suscitan divisiones. Los medios no solo tienen la tarea de difundir esa información e ideas, sino que el público tiene derecho a recibirlas². El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha repetido incesantemente la estrecha relación entre el ejercicio de la libertad de expresión y los medios de comunicación³, y de manera reiterada ha establecido que la misión del periodismo es la difusión de informaciones e ideas sobre las cuestiones que se discuten en el terreno político, mientras el público tiene derecho a recibirlas. Libertad de expresión y medios de comunicación son dos conceptos unidos indisolublemente⁴ e incardinados en el sistema de protección internacional de los derechos humanos. Cabe entonces preguntarse por la censura que pesa en la Unión Europea (UE) sobre determinados medios de comunicación, vigente desde el 1 de marzo de 2022, apenas unos días después de la ocupación por parte del ejército de la Federación de Rusia de amplias zonas del este de Ucrania. El Consejo decidió el veto a estas

² Sentencia del TEDH de 8 de julio de 1999, *Sürek c. Turquía (n.º 3)* [GC], ECHR: 1999:0708JUD002473594, apdo. 58.

³ Sentencia del TEDH de 13 de diciembre de 1984, *Lingens c. Austria*, ECHR:1984:1213JUD000981582, apdo. 41.

⁴ Sentencia de la Corte IDH de 3 de septiembre de 2012, *Caso Vélez Restrepo y familiares c. Colombia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, apdo. 140.

publicaciones en un reglamento de obligado cumplimiento por todos los Estados miembros⁵, confirmado posteriormente por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), para evitar la difusión de mensajes propagandísticos contrarios a los intereses de la Unión según recoge la propia sentencia⁶.

Se trata de una decisión inédita⁷ dentro de un paquete de sanciones sin precedentes⁸ que, aun con el pretexto de proteger los fundamentos de la organización internacional, limita el ejercicio de la libertad de expresión reconocido universalmente. Sabido es que los Tratados conceden a este derecho un menor amparo que a otros en situaciones de especial gravedad⁹, pero lo original en el Reglamento 2022/350 y la actuación del TJUE es que validan la censura total a determinados medios de comunicación para defender la libertad de expresión¹⁰. ¿Es posible limitar y fortalecer a la vez el mismo derecho? Por primera vez desde su fundación, la Unión Europea ha prohibido todas las publicaciones presentes y futuras de determinados medios de comunicación, lo cual en sí mismo es una actuación contradictoria. La censura es una medida excepcional que pretende evitar la difusión de mensajes que se saben contrarios a derecho porque se conoce su contenido. ¿Es posible aplicar esa lógica jurídica a lo que todavía no se ha escrito ni concebido? ¿Lo publicado en el pasado condiciona tan severamente el futuro inmediato? Una de las empresas sancionadas, Russia Today France, presentó recurso de anulación contra el Reglamento 2022/350 del Consejo de la UE, rechazado por la sentencia de 27 de julio de 2022 del Tribunal General (TG), que se apoya en una particular interpretación del art. 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en la jurisprudencia del TEDH. Sin embargo, la doctrina del TEDH interpreta la

⁵ Reglamento (UE) 2022/350 del Consejo, de 1 de marzo de 2022, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO L 65, de 2 de marzo de 2022, p. 1), apdo. 4.

⁶ Sentencia del Tribunal General de 27 de julio de 2022, RT France, T-125/22, EU:T:2022:483, apdo. 95.

⁷ Statement by President von der Leyen on Ukraine 27 feb. 2022. Disponible en: <https://is.gd/wzNJMi>.

⁸ El Consejo Europeo/Consejo de la Unión Europea actualiza la información de referencia sobre la Guerra de Rusia contra Ucrania en <https://is.gd/wU7woi>.

⁹ Art. 15 del Convenio Europeo de Derechos Humanos; art. 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. También, en el ámbito regional americano, el art. 27 del Convenio Interamericano de Derechos Humanos.

¹⁰ Reglamento (UE) 2022/350 del Consejo, de 1 de marzo de 2022, por el que se modifica el Reglamento (UE) 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania.

libertad de expresión en sentido extensivo, generalmente favorable a los ciudadanos, y habitualmente frena la capacidad de los poderes públicos para restringirla. Incluso ha condenado a Rusia por violación, entre otros, del art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) por el cierre de medios de comunicación en Crimea y la persecución de periodistas críticos con la ocupación en 2014¹¹. Además, el TEDH cuestiona otra de las razones expuestas por el TG que justifica el veto contra publicaciones periodísticas por el «contexto extraordinario y de extrema urgencia» desatado en Ucrania¹². ¿Realmente es urgente imponer una medida de esta gravedad, casi una década después del inicio de la ocupación y del conflicto armado? Obviamente, en su abundante legado jurisprudencial también encontraremos sentencias que aceptan las limitaciones de manera motivada y, aunque menos numerosos, son estos casos los que utiliza el TG para construir su posición.

El fondo de la cuestión que aquí estudiamos es la limitación del derecho a la libertad de expresión tanto para las personas jurídicas sancionadas como para las personas físicas de la Unión, privadas del acceso a estos contenidos. Una actuación de gran envergadura que primero el Consejo y más tarde el TJUE justifican por el mismo motivo, la emisión de propaganda. Esta es la causa principal expuesta en los actos normativos y en la sentencia que ratifica el veto sobre las publicaciones periodísticas, aunque en el derecho internacional no encontraremos una codificación clara que determine con precisión en qué consiste la propaganda y en qué casos constituye un delito punible. ¿Qué es la propaganda y cuáles son sus implicaciones jurídicas, sus contornos delictivos? ¿La ausencia de sanciones similares sobre otros profesionales o empresas informativas indica que solo la ejercen los medios señalados? En las páginas que siguen trataremos de dar respuestas a estos interrogantes. Plantearemos una aproximación general sobre la evolución del concepto de propaganda y su cristalización como obligación positiva en el ya mencionado art. 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prohíbe cualquier apología de la guerra. Analizaremos las actuaciones del Consejo de la UE y el TJUE en el contexto de la protección de la libertad de expresión para compararlas con la jurisprudencia del TEDH, y expondremos como conclusiones finales la paradójica convivencia de la censura sobre determinados medios por la emisión de propaganda con la permisividad hacia otras publicaciones que incurren en prácticas similares sin reproches.

¹¹ Sentencia del TEDH de 25 de junio de 2024, *Ucrania c. Rusia (re Crimea)* [GC], ECHR:2024:0625JUD002095814, apdos. 102-141.

¹² Sentencia del Tribunal General de 27 de julio de 2022, RT France/Consejo, T-125/22, EU:T:2022:483, apdos. 86 y 198.

En apoyo de su recurso, la demandante invoca cuatro motivos basados, respectivamente, en la violación del derecho de defensa, de la libertad de expresión y de información, de la libertad de empresa y del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad. En este trabajo nos dedicaremos al análisis del segundo motivo, al que la sentencia dedica los párrafos 116 a 215.

La incertidumbre de las nuevas amenazas y el modo de afrontarlas merecen una profunda reflexión, en este caso referida a la emisión de propaganda. Las actuaciones del Consejo de la UE y del TG inciden sobre el derecho a la libertad de expresión doblemente. Por un lado, deben proteger a la población del riesgo que supone la propaganda externa, que pretende modificar la opinión pública para enfrentarla a las instituciones de la Unión; y, por otro, la censura impuesta desde esas mismas instituciones impide el libre trabajo de periodistas y medios de comunicación, al tiempo que limita la capacidad de los ciudadanos para elegir.

II. HACIA UNA DEFINICIÓN DE PROPAGANDA CONTRA LA PAZ

La propaganda es uno de los argumentos más repetidos en la sentencia que estudiamos para validar el veto contra determinadas publicaciones periódicas por sus informaciones sobre la guerra en Ucrania. Señala que la difusión de estos mensajes merece la prohibición dictada y, por esta misma razón rechaza el recurso de anulación presentado por Russia Today France, uno de los medios de comunicación afectados por el Reglamento 2022/350 del Consejo. El Tribunal General señala que las publicaciones de la demandante son «acciones de propaganda continuas y concertadas»¹³, hace suyas las razones expuestas en el Reglamento que las prohíbe y ratifica el bloqueo *sine die* de estas empresas informativas en los veintisiete Estados miembros. El Reglamento 2022/350 de 1 de marzo de 2022, que establece el veto, y sobre todo la sentencia del TG de 27 de julio de ese mismo año explican minuciosamente la necesidad de aplicar la censura por los graves efectos que la propaganda puede causar sobre las instituciones de la Unión o de los Estados miembros. Añade que amenazan las conciencias de los ciudadanos en forma de manipulación de la opinión pública para dirigirla hacia intereses contrarios a la Unión, lo que hace necesario limitar la libertad de expresión. Sin embargo, en su detallada exposición sobre las prácticas de Russia Today France, el TG no define el término sobre el que fundamenta esta limitación: la propaganda, que elevada a argumento jurídico de excepcional gravedad, carece de una

¹³ Sentencia RT France/Consejo, T-125/22, EU:T:2022:483, apdos. 21 y 91.

tipificación consistente. Ciertamente, la prolijidad de la sentencia permite hacernos una idea bastante acabada del concepto al que se refiere, pero echamos en falta la interpretación particular del máximo órgano judicial de la Unión Europea ante una oportunidad extraordinaria que claramente lo demanda.

1. UNA TIPIFICACIÓN PENDIENTE

La propaganda como delito, o el delito de propaganda, carece de una definición jurídica en el ámbito internacional y más concretamente en el propio de la Unión Europea, que sigue la tendencia general de los tribunales penales internacionales que han juzgado casos similares en los que la propaganda ha sido la piedra angular, pero generalmente lo han hecho de manera irregular y confusa (Kearney, 2011: 217). El Reglamento sobre Libertad de los Medios de Comunicación¹⁴, aprobado dos años después de la actuación del TJUE que estamos estudiando, recoge las advertencias sobre la desinformación, la manipulación o las injerencias con fines maliciosos, pero en sus 125 páginas no hay ninguna referencia a la propaganda, sencillamente no existe.

Las legislaciones nacionales tampoco cubren este vacío y prácticamente solo recogen el delito de propaganda en el marco de las campañas electorales, la llamada propaganda política. Los Estados regulan el ámbito en el que se permite a las formaciones concurrentes pedir el voto a los ciudadanos y añaden sanciones si estas prácticas ocurren fuera del plazo que marcan los períodos formalmente establecidos por ley (en España, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, 1985). Sin embargo, la regulación de la Unión Europea sobre el mismo ámbito, las emisiones de mensajes políticos para seducir a los votantes en tiempo de elecciones, evita el término *propaganda* y prefiere «publicidad electoral»¹⁵, si bien probablemente lo más adecuado sería hablar abiertamente de propaganda, como lo hacen las legislaciones nacionales y la doctrina marcada por sus principales teóricos, John Dewey o Harold Lasswell, cuando comenzaron los estudios en profundidad sobre esta forma de comuni-

¹⁴ Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior y se modifica la Directiva 2010/13/UE (Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación) (DO L 1083, de 17 de abril de 2024, p. 1).

¹⁵ Reglamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, sobre transparencia y segmentación en la publicidad política (DO L 2024/900, de 20 de marzo de 2024).

cación hace ya más de un siglo (Migliucci, 2018: 215). En definitiva, al margen del contexto puramente político que rodea los procesos electorales, muy alejado del que estudiamos, no hallaremos una definición concluyente que dibuje los contornos de la propaganda como delito transfronterizo. El derecho internacional apenas se ha detenido en esta cuestión, que permanece sin regulación definitiva (Kearley, 2007), y tampoco el derecho de los conflictos armados la aborda en profundidad (Lettner, 2024: 25) a pesar de la prohibición general que pesa sobre la propaganda de guerra, que abordaremos más adelante. La jurisprudencia internacional sobre la propaganda no es amplia ni demasiado clarificadora, pero, como demuestra lo que ahora mismo está sucediendo en la Unión Europea, puede implicar severas sanciones para quien la emite y graves perjuicios a quien la recibe. ¿Siempre es perniciosa y susceptible de veto o existe la propaganda inocua? ¿Cómo se posiciona el derecho internacional? ¿Por qué se ha prohibido en todos los Estados miembros de la UE?

Ambos actos jurídicos, el reglamento del Consejo y la sentencia del TG, dejan zonas grises y consideraciones confusas en extensos párrafos a veces con contenidos opuestos. Al final el TG fija su posición en este caso concreto, pero renuncia a una definición más acabada que guíe las futuras y más que previsibles actuaciones, teniendo en cuenta que la propaganda es una práctica cada vez más frecuente, según advierte la Unión Europea¹⁶. Añadamos que el Parlamento Europeo ha preferido hablar de «guerra de la información» para exigir actuaciones más severas que puedan frenar esta influencia sobre los ciudadanos, incluyendo la prohibición total de cualquier medio de comunicación estatal ruso en el territorio de la Unión Europea, en una resolución aprobada el mismo día que el reglamento del Consejo¹⁷. Ambos actos coinciden en la fecha, el diagnóstico, los motivos, las causas y previsibles consecuencias, pero divergen a la hora de nombrar este fenómeno. Lo que para unas instituciones (Consejo y TJUE) es *propaganda*, para otra (Parlamento) es *información*, con todos sus matices. Mencionaremos también la aproximación de la OTAN por su relación con el campo de estudio, ya que no distingue entre *propaganda* y *desinformación*. Las incluye bajo el epígrafe general de «amenazas informativas», en tanto que acciones coordinadas, intencionadas y dañinas conducidas por actores estatales y no estatales. Estas actividades informativas hostiles pueden incluir diversas formas de manipulación de la opinión pública. La OTAN define la *desinformación* como información falsa o inexacta difundida

¹⁶ Véase European Commission. *EU Preparedness Union Strategy to prevent and react to emerging threats and crises*, 2025. Disponible en: <https://is.gd/ZlPC7S>.

¹⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de marzo de 2022, sobre la agresión rusa contra Ucrania (2022/2564[RSP]), apdo. 31.

deliberadamente para manipular las opiniones y acciones de otros, mientras que considera *propaganda* aquella información diseñada para manipular a un público objetivo específico hacia un comportamiento o creencia particular, a menudo como parte de una campaña prolongada de un actor estatal con una agenda política¹⁸. Y, por actualizar el relato, parece conveniente referirse ahora a otras aportaciones que dan por superado este debate y nombran este fenómeno como «régimen de la información», en alusión a una forma de dominio que engloba todas estas prácticas mediante algoritmos e inteligencia artificial y que determinan de modo decisivo los procesos sociales, económicos y políticos, entre ellos los resultados electorales (Han, 2022: 9).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, usaremos aquí la expresión *propaganda* para construir nuestro análisis. Tres razones metodológicas lo aconsejan: la primera, porque es la que utilizan tanto el Consejo de la UE (que crea la norma obligatoria) como la Gran Sala del TG (que la ratifica jurídicamente en todos sus aspectos). Ambos actos derivan de la modificación del Reglamento 833/2014¹⁹, aprobado casi ocho años antes y posteriormente ampliado en 2022 para incluir la censura contra medios de comunicación rusos, inexistente en la primera versión y ahora piedra angular de las nuevas sanciones. La segunda razón deviene de la ausencia ya indicada de una tipificación de la propaganda, tan necesaria como oportuna, puesto que ha sido elevada a la categoría de delito internacional (o quizá deberíamos decir crimen internacional, por las graves consecuencias sobre la paz y la seguridad internacionales o sobre el derecho humano a la libertad de expresión, siguiendo el argumentario del TG). La tercera razón consiste en la necesidad de deshacer la ambigüedad entre los conceptos de propaganda e información, salpicado este último de manera injusta y desproporcionada, probablemente fruto del desconocimiento de los procesos que rigen la comunicación de masas.

Las sanciones del Consejo contra los medios de comunicación por la emisión de propaganda prorrusa siguen vigentes a día de hoy, más de cuatro años después de su aprobación, por el auto que dictó el Tribunal de Justicia²⁰ archivando el segundo recurso de casación presentado por la demandante, RT France, empeñada en demostrar que existe una vulneración de la Carta de

¹⁸ *NATO'S approach to counter information threats*, March 2023. Disponible en: <https://is.gd/bSI4qf>.

¹⁹ Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO L 229, de 31 de julio de 2014, p. 1).

²⁰ Auto de archivo del presidente del Tribunal de Justicia de 28 de julio de 2023, RT France/Consejo, C-620/22 P.

los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), entre ellos la libertad de expresión²¹. Asociaciones profesionales de periodistas en la Unión Europea han mostrado su rechazo por el veto a medios rusos y defienden que el acceso a la información es precisamente el modo más eficaz para luchar contra la propaganda²². No han faltado tampoco críticas entre académicos (Fathaigh y Voorhoof, 2022), que llaman la atención sobre el momento excepcional abierto por una censura dictada por tiempo indefinido. Sostienen que el TG no ha seguido adecuadamente la jurisprudencia del TEDH en esta materia, sino una interpretación parcial de su muy abundante producción doctrinal sobre el art. 10 del CEDH. Las principales aportaciones críticas plantean que la censura sobre medios de comunicación en la Unión Europea supone un peligroso precedente que pone en riesgo la libertad de expresión.

2. LA PROPAGANDA COMO DELITO. PRIMERAS MANIFESTACIONES

La propaganda se vuelve una práctica relevante en el siglo xx, con creciente presencia en el período de entreguerras y particularmente tras la Segunda Guerra Mundial, cuando cada bloque en los que quedó dividido el mundo presentaba su realidad y la del oponente con perfiles interesados. Ya en 1953, la Asamblea General de la ONU rechazó la propuesta de la Unión Soviética para denunciar la propaganda de guerra y consensuar una actuación entre todos los Estados²³, que no contó con el apoyo del bloque occidental. La Guerra Fría fue sobre todo una guerra de información, guerra de ideas y de propaganda (Badillo, 2019: 6). Antes de la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho internacional ya reconocía la naturaleza criminal de la propaganda de guerra (Bobrakov, 1966: 476), si bien entonces solo unos cuantos Estados la habían regulado en sus legislaciones nacionales.

La influencia y la manipulación están en el centro del concepto de propaganda y la distinguen de la información periodística, cuyo propósito es ofrecer a los ciudadanos instrumentos útiles que ayuden a construir su posición ante la vida pública. Los juicios de Núremberg, inicialmente, y los tribunales

²¹ Asunto *RT France/Consejo*, C-620/22 P.

²² El mismo día que el Consejo aprobó el Reglamento UE 2022/350 por el que sanciona a los medios de comunicación por la emisión de propaganda en favor de Rusia, la Federación Europea de Periodistas (EFJ, por sus siglas en inglés), publicó «Fighting disinformation with censorship is a mistake». Disponible en: <https://is.gd/OvpMlk>.

²³ Asamblea General de la ONU, Medidas para reducir la amenaza de una nueva guerra mundial y para aliviar la tensión internacional, proyecto de resolución presentado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, A/L.160, 21 de septiembre de 1953.

penales *ad hoc* creados a finales del siglo xx (para la antigua Yugoslavia y Ruanda) contribuyeron de manera decisiva a la consideración de la propaganda como crimen internacional y también distinguieron entre propaganda lícita o ilícita (Dojcinovic, 2012: 11). El Reglamento 2022/350 y la sentencia del TG, junto con otros documentos que ahora veremos, diferencian de manera implícita dos tipos de propaganda en razón de su utilidad o perjuicio, generalmente vinculados a quién la evalúa, según sea el emisor o el receptor, ya que generalmente lo que para una parte es una actividad lícita, para la otra es censurable²⁴. Una tratará de difundir su narrativa y ganar voluntades entre los ciudadanos, mientras que la otra pretenderá evitar el contacto con el pretexto de proteger sus derechos.

A pesar de todo esto, el Consejo y el TG no sancionan a RT France por la emisión de propaganda *stricto sensu*, sino por otros motivos más específicos. Primero, por dirigirla hacia la sociedad civil de la Unión y de sus países vecinos, en apoyo de la agresión militar contra Ucrania y utilizando medios de comunicación bajo el control de Rusia²⁵. Da a entender que, si estos mensajes no fueran orientados hacia la población europea, probablemente no serían sancionables. El segundo motivo se refiere a la amenaza que constituyen tales mensajes para el orden público y la seguridad de la Unión, puesto que contradicen la versión de las instituciones europeas²⁶. ¿Quiere esto decir que tampoco estarían prohibidos si no contradijeran el argumentario de la UE sobre la agresión de Rusia a Ucrania? Este enfoque dual entre propaganda inocua o dolosa es heredero de la primera referencia formulada en 1947 por la entonces recién nacida Asamblea General de la ONU²⁷ (que sirvió de guía para la posterior redacción del art. 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y

²⁴ El Parlamento Europeo pide la censura total sobre las publicaciones de medios de comunicación vinculados con la Federación Rusa, pero pide a la Comisión Europea que lleve sus mensajes a Rusia. Es un ejemplo de la catalogación de la propaganda como delictiva o legal según la evalúe el emisor o el receptor. Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de marzo de 2022, sobre la agresión rusa contra Ucrania (2022/2564[RSP]), apdo. 31.

²⁵ El texto dice literalmente «bajo el control permanente, directo o indirecto de los dirigentes de la Federación de Rusia», sentencia *RT France*, apdos. 21 y 91.

²⁶ «En opinión del Consejo, tales acciones constituían una amenaza importante y directa para el orden público y la seguridad de la Unión, lo cual justificaba su intervención conforme a las competencias que le atribuye el capítulo 2 del título V del TUE», sentencia *RT France*, apdo. 53.

²⁷ A/RES/110 (II). Medidas que han de adoptarse contra la propaganda en favor de una nueva guerra y contra sus instigadores, 3 de noviembre de 1947.

Políticos²⁸ de 1966, al que nos referiremos enseguida). La Asamblea fijó entonces la condición elemental para que la propaganda fuera una práctica admisible: la defensa del máximo ideal de la Carta de la ONU, que es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, expresado en su primer artículo. De ese modo, la Resolución 110 (II) de 1947 distingue entre la propaganda contra la paz (que obstaculiza la consecución de los propósitos y principios de la ONU) frente a la que favorece las relaciones de amistad entre las naciones (objetivo recogido en el art. 1.2 de la Carta). En esta primera aproximación, la Asamblea solo plantea la división básica entre ambos tipos de propaganda, pero renuncia a una definición. Posteriormente, la Resolución 290 (IV) de 1949 vuelve a abordarla indirectamente al reclamar a los Estados la eliminación de las barreras que impidan a los ciudadanos el libre intercambio de información e ideas, esencial para el entendimiento entre naciones (propósito de la Carta de la ONU)²⁹. Y la Asamblea de la ONU vuelve otra vez en 1950, ahora de manera explícita en la Resolución 381 (V), titulada genéricamente «Condenación de la propaganda contra la paz»³⁰, a consolidar la posición ya expresada en las anteriores y por fin nos deja una definición de propaganda (contra la paz):

1) La incitación a conflictos o actos de agresión. 2) Las medidas tendientes a aislar a los pueblos de todo contacto con el exterior, impidiendo a la prensa, la radio y a los demás medios de comunicación que informen sobre los hechos internacionales, obstaculizando el conocimiento mutuo y la comprensión entre los pueblos. 3) Las medidas tendientes a silenciar o tergiversar las actividades de las Naciones Unidas en favor de la paz, o a impedir que el pueblo de un país conozca el pensamiento de los pueblos de otros Estados Miembros.

El texto repudia cualquier campaña que provoque o aliente amenazas contra la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, principios del derecho internacional recogidos en la Carta de la ONU y consolidados dos décadas más tarde en la célebre Resolución 2625³¹.

²⁸ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos figura como anexo en la Resolución de la Asamblea General de la ONU A/RES/2200 (XII). Además de la propaganda de guerra, prohíbe la apología del odio nacional, racial o religioso que incite a la discriminación o la violencia.

²⁹ A/RES/ 290 (IV), Bases esenciales de la paz, 1 de diciembre de 1949, párr. 8.

³⁰ A/RES/381 (V), Condenación de la propaganda contra la paz, 17 de noviembre de 1950.

³¹ A/RES/2625 (XXV), Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (A/8082), 24 de octubre de 1970.

Todas estas aportaciones tienen un incuestionable peso en la protección internacional de los derechos humanos, pero, como ocurre con los actos de la Asamblea General de la ONU, no tienen fuerza vinculante por más que expresen la conciencia del mundo (he aquí su genuina aportación de *lege ferenda*). Años atrás, la Asamblea impulsó notablemente la codificación de otros delitos, que luego recogió literalmente el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, por ejemplo, los crímenes de genocidio o de agresión³². De hecho, el TG veta la emisión de mensajes propagandísticos contrarios a los valores de la Unión siguiendo en parte esta línea sin necesitar la previa norma positiva. Y decimos en parte porque, como se ha visto, la Asamblea de la ONU también considera propaganda contra la paz las medidas para aislar a los pueblos de todo contacto con el exterior impidiendo a los medios de comunicación que informen de hechos internacionales o evitando a los ciudadanos de un país conocer el pensamiento de los pueblos de otros Estados. Desde luego, no podemos decir que el reglamento del Consejo y la sentencia del TG de 2022 hayan provocado un aislamiento de los ciudadanos de la Unión Europea de «todo contacto exterior», pero al prohibir el acceso a determinados medios informativos parece que no empatizan plenamente con el espíritu de la resolución aprobada por la Asamblea de la ONU hace más de setenta años, aunque pretenda evitar la incitación de conflictos consignada en el apdo. 1.

El concepto jurídico de la propaganda como delito contra la paz reclama una definición más precisa y actualizada, teniendo en cuenta que estamos ante una amenaza en continua evolución. La Corte Penal Internacional ya avisa de que la propaganda exigirá una atención sostenida en el desarrollo posterior a la fase *ad hoc* del derecho penal internacional en la que estamos sumidos (Kearney, 2011: 216). Se trata de una amenaza en evolución permanente, lo cual obliga a cambiar las técnicas propagandísticas de manera muy rápida y eficaz (Haswell, 1933: 406). La sentencia del TG del 27 de julio de 2022 insiste en el efecto pernicioso de las publicaciones de los

³² A/RES/95(I), Confirmación de los principios de Derecho Internacional reconocidos por el Estatuto del Tribunal de Nuremberg, 11 de diciembre de 1946: «La Asamblea General Afirma los principios de Derecho Internacional reconocidos por la Carta del Tribunal de Núremberg y la sentencia del Tribunal. Da instrucciones al Comité de codificación del Derecho Internacional, establecido por la resolución de la Asamblea General del 11 de diciembre de 1946/1, para que trate como asunto de importancia primordial los planes para la formulación, en el contexto de una codificación general de los delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad o de un código penal internacional, de los principios reconocidos en la Carta del Tribunal de Núremberg y en la sentencia de dicho Tribunal».

medios sancionados y las equipara con las campañas de desinformación que atentan contra los fundamentos de las sociedades democráticas³³, para remarcar que RT France (y otros que no han presentado recurso) llevó a cabo una acción sistemática de difusión de información seleccionada, falsa o engañosa, para apoyar la agresión³⁴. Propaganda, desinformación, información seleccionada, falsa, engañosa, manipulada... ¿son sinónimos? No estamos de acuerdo. Pueden compartir rasgos o solaparse en determinados usos, pero cada una opera con técnicas y parámetros distintos (Brabandere, 2012: par. B), razón de más para esgrimir la necesidad de definirla con claridad por su implicación en los actuales conflictos híbridos y su potencial desestabilizador. La identificación de la propaganda con la falsedad nos devuelve al debate sobre la verdad y la mentira, irresoluto en el derecho internacional. No hay un parámetro común para asentar jurídicamente dos términos de naturaleza filosófica, máxime cuando aparecen posiciones ideológicas enfrentadas. Lo que para una parte es información contrastada para la otra son datos tergiversados, y viceversa, sometiéndose a una pugna sin principio ni fin. Rusia aprobó la ley de agentes extranjeros en 2012 y fue renovada en 2022³⁵, ante la respuesta alarmada del Parlamento Europeo, que pide su derogación porque la considera contraria a la Declaración Universal y al CEDH³⁶. Tras la censura a medios de comunicación dictada por la UE, Rusia responde con sanciones similares para otras cabeceras informativas europeas por idénticas razones, e igualmente prohíbe el acceso a contenidos de Wikipedia³⁷, YouTube y Google³⁸ por emitir informaciones falsas sobre el curso de la «operación militar especial» en Ucrania. Posteriormente, la Unión Europea señala a terceros Estados por aprobar y utilizar legislación para poner trabas a la libertad de expresión en una «inquietante tendencia mundial» en una declaración del Parlamento Europeo³⁹, que carece de autocritica y presenta a la Unión como un espacio libre de pecado semejante.

³³ Sentencia *RT France/Consejo*, apdo. 56

³⁴ *Ibid.*, apdos. 209 a 211.

³⁵ Noticia que tuvo un seguimiento destacado en los medios de comunicación occidentales: <https://is.gd/GmBP0Z>.

³⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de diciembre de 2019, sobre la Ley rusa de «agentes extranjeros» (2019/2982[RSP]). Disponible en: <https://is.gd/v9MJOr>.

³⁷ Disponible en: <https://is.gd/kdjLVw>.

³⁸ Servicio Federal de Supervisión de las Comunicaciones, 18 de julio de 2022. Disponible en: <https://is.gd/BVVD8E>.

³⁹ Resolución del Parlamento Europeo (2019/2982[RSP]). Disponible en: <https://is.gd/KmW10H>.

Los gobiernos de los Estados miembros y la propia Unión reaccionan a remolque ante un problema que no está aún definido en toda su amplitud. El TG alerta sobre la gravedad de sus repercusiones y las principales voces críticas estudian si las actuaciones de los poderes públicos para evitarlas afectan a los derechos fundamentales. Advierten (Hinojosa, 2024; Fathaigh y Voorhoof, 2022) que la censura sobre medios de comunicación en un asunto tan grave no ayuda a que los ciudadanos conozcan la realidad poliédrica de un suceso complejo como un conflicto armado y sienta un importante precedente que afecta a derechos humanos. El horizonte sugiere que la urgencia declarada en el Reglamento 2022/350 para sancionar a los medios periodísticos se extiende sobre la parcelación definitiva del delito de propaganda.

3. LA PROPAGANDA CONTRA LA PAZ EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Debemos la incorporación de la propaganda en el derecho internacional al Tribunal de Núremberg, constituido tras la Segunda Guerra mundial, que por primera vez tipifica el crimen contra la paz (Sellars, 2013: 260). Como consecuencia inmediata, la propia Asamblea General de la ONU reconoció en su primer período de sesiones los principios de derecho internacional recogidos en el estatuto de este tribunal especial en la ya nombrada Resolución 95 (I), que incluyen la planificación, preparación o el inicio de una guerra de agresión o que viole los tratados, acuerdos o garantías internacionales, así como la participación en un plan que lo pretenda (Cassese, 2009: 6). Pero probablemente es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966) la herramienta más relevante de la Asamblea de la ONU para la protección internacional de los derechos humanos, junto con la Declaración Universal (1948).

El Pacto recoge la prohibición de *toda* propaganda en favor de la guerra (art. 20.1), lo que en otros instrumentos aparece como propaganda contra la paz. Tampoco se ocupa de definirla, pero da a entender que será propaganda de guerra todo discurso apologético. El TG utiliza este argumento en la sentencia que estamos estudiando y recuerda que el PIDCP figura entre los instrumentos internacionales que el juez de la Unión debe tener en cuenta para la aplicación de los principios generales del derecho, referido en este caso concreto a la obligación positiva de los Estados de prohibir por ley la propaganda de la guerra⁴⁰. Con anterioridad al Pacto, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965) prohíbe la propaganda que promueva o incite la discriminación racial (art. 4) y pide a los signatarios que la tipifiquen como delito. Podemos mencionar

⁴⁰ Sentencia *RT France/Consejo*, apdos. 208 y 209.

igualmente la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990), si bien solo de manera testimonial, ya que no está aún en vigor, pero contempla la prohibición de propaganda en favor de la guerra, la apología del odio nacional, racial o religioso (art. 13) como excepción al derecho de opinión de los trabajadores migratorios y sus familiares.

Y citaremos también como caso significativo la utilización errónea del término *propaganda* (en lugar de publicidad) derivada de una traducción imprecisa del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000). El anexo segundo pide la «prohibición de propaganda relacionada con la pornografía infantil», aunque en realidad se refiere a *publicidad*, como se adivina por el contexto y confirma la versión en inglés del Protocolo⁴¹. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969) establece la importancia de la autenticación del texto para generar obligaciones internacionales (art. 10) y permite corregir la letra del tratado incluso con posterioridad si hubiera algún error (art. 79). Hoy aún persiste esta ambigüedad entre publicidad y propaganda en la Convención sobre los Derechos del Niño de 2000, en otros textos jurídicos consolidados y en las legislaciones nacionales⁴². La persistencia indica, podemos concluir, que ninguna de las partes considera un error este intercambio conceptual entre propaganda y publicidad, porque resulta más osado pensar que no se han dado cuenta. Por una razón u otra, este ejemplo alimenta nuestra sospecha sobre la confusión del concepto de propaganda incluso entre las organizaciones internacionales y entre las partes que deben aplicar estos compromisos. Razón de más para reclamar una tipificación precisa.

Así llegamos hasta la sentencia del TG de 2022, que tampoco detalla los elementos materiales de la propaganda como delito y lo resuelve señalando situaciones particulares de este caso concreto. Para ello emplea indistintamente expresiones como información «seleccionada», «manifiestamente falsa», «engañosa» o «manipulada»⁴³. Tratándose de una sentencia del TG, el empleo

⁴¹ La versión en inglés refleja «advertising of child pornography» (p. 7) (<https://is.gd/xUMQtO>), mientras que la versión en español lo expresa como «propaganda de este tipo de pornografía» (p. 8) (<https://is.gd/qYGKWC>).

⁴² En la legislación española hay numerosos ejemplos. Viene al caso el art. 34.1b) de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto de Sociedades, y que reproduce casi en sus mismos términos el art. 26.3b) de la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades: «El 25 por 100 del importe satisfecho en concepto de gastos de propaganda y publicidad...».

⁴³ Sentencia *RT France/Consejo*, apdos. 21 y 91.

indistinto de estas locuciones puede ser desafortunado, porque la propaganda y la información periodística, que es lo que aquí se discute, son prácticas distintas, según señala el TEDH en su abundante jurisprudencia. La información apuntala el derecho fundamental a la libertad de expresión⁴⁴, mientras que la propaganda más bien lo hace tambalearse, de acuerdo con la interpretación del TG. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aparece como la referencia a desarrollar. La prohibición impuesta en el art. 20.1 sobre *toda* propaganda en favor de la guerra, separada de otras formas aberrantes como la apología del odio nacional, racial o religioso, merece que le dediquemos trato aparte.

4. EL ARTÍCULO 20.1 DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

La guerra (o el uso de la fuerza, en expresión literal del art. 2.4 de la Carta de la ONU) está prohibida de modo general por el derecho internacional como forma de arreglo de controversias entre los Estados. De ahí que resulte lógica la prohibición general sobre la propaganda que la promoció. Como es sabido, hay dos excepciones que autorizan recurrir a la fuerza armada: en caso de legítima defensa y por la autorización expresa del Consejo de Seguridad, ambas recogidas en el capítulo VII de la Carta. No es este el lugar para desarrollar estos supuestos, pero sí para preguntarnos si existen fricciones entre estos principios y la prohibición de la propaganda de guerra que recoge el PIDCP. Una lectura literal del art. 20.1 del pacto indica que afecta a *toda* propaganda de guerra, sea futura o en curso (Aswad, 2023: 4), independientemente de que esté en contra o a favor del derecho internacional. Sin embargo, el derecho de los conflictos armados, el corpus jurídico aplicable en tiempo de guerra, no recoge ninguna referencia a la propaganda, probablemente porque no es una práctica que tenga lugar en combate⁴⁵. El Protocolo Adicional 1 a los Convenios de Ginebra (1977) incluso autoriza el uso de estratagemas (art. 37.2), acciones para engañar a un adversario o inducirlo a actuar con imprudencia, pero que no infringen ninguna norma de derecho internacional aplicable en los conflictos armados y que no son pérfidas porque no inspiran

⁴⁴ El TEDH consolida esta doctrina en tres *leading cases*: *Handyside c. Reino Unido* (7 de diciembre de 1976); *Sunday Times c. Reino Unido* (26 de abril de 1979) y *Lingens c. Austria* (6 de julio de 1986).

⁴⁵ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977. Commentary of 1987 (art. 37). Disponible en: <https://is.gd/M7iD6m>.

la confianza de un adversario respecto a la protección que le otorga dicho derecho. Ejemplos de estas tretas son el uso de camuflaje, señuelos, simulacros de operaciones y la desinformación. El *Manual de Tallin*, concebido para la aplicación del derecho de los conflictos armados en la esfera digital, no aprecia ilegalidad en el uso de la propaganda, que sí nombra de manera expresa, incluso aunque se dirija contra la población civil (Schmitt, 2017: 421). En otras palabras, la mentira está expresamente autorizada por el derecho de los conflictos armados, interesante apreciación pero contradictoria con los argumentos del TG, que vincula la propaganda con la difusión de mentiras. ¿Están autorizadas las campañas de propaganda en tiempo de guerra si van dirigidas a confundir al enemigo? El Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra responde afirmativamente, pero el TG lo niega. Dirá que la propaganda está prohibida en cualquier guerra, presente o futura, aunque pone una condición: solo si es *contraria* al derecho internacional y en particular si emana de un medio de comunicación relacionado con el Estado agresor⁴⁶. Esta posición abre una importante línea jurisprudencial, pero despierta algunas dudas metodológicas.

4.1. ¿Está autorizada la propaganda de una guerra a favor del derecho internacional?

Siguiendo el tenor literal de las resoluciones de la Asamblea de la ONU ya mencionadas, la propaganda estará prohibida por ley cuando se dirija contra los propósitos y principios de la Carta de San Francisco, mientras que el PIDCP cierra el marco regulatorio aún más al prohibir exclusivamente la propaganda *de guerra*. ¿Y qué ocurre si la guerra objeto de propaganda se organiza con el pretexto formal de proteger los principios de la ONU, es decir, la paz y seguridad internacionales? La sentencia del TG responde que estará prohibida la propaganda que se dirija contra el derecho internacional, de modo que, si se organiza como soporte de una guerra en favor del orden internacional sustentado por el sistema de las Naciones Unidas, quedaría al margen de la prohibición general del art. 20.1 del PIDCP. En este sentido, no cabrían reproches a la difusión de campañas en favor de las intervenciones armadas autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU en el marco del capítulo VII, como lo fue en su día la resolución inspirada en el novísimo principio de la «responsabilidad de proteger» desarrollado en 2011 durante el conflicto armado en Libia en los postreros días del Gobierno de Muammar Gaddafi⁴⁷.

⁴⁶ Sentencia *RT France/Consejo*, apdo. 210.

⁴⁷ A/RES/1973 (2011), disponible en: <https://is.gd/l6LycQ>.

El mandato autorizaba «todos los medios necesarios» para lograr su objetivo, incluida la fuerza armada, copiando la misma fórmula que la empleada por primera vez en la histórica Resolución 678 contra la invasión de Irak sobre Kuwait en 1990⁴⁸. No estará prohibida, por lo tanto, *toda* propaganda en favor de la guerra, según la interpretación del TG sobre lo dispuesto en el PIDCP, sino solo la que promueva la alteración del orden internacional basado en reglas. Un importante matiz que añade argumentos a la jurisprudencia futura sobre el delito de propaganda contra la paz que hasta ahora solo aparecía en documentos sin fuerza jurídica vinculante. En este punto, otra duda se abre. La propaganda de guerra no solo tiene efecto durante los conflictos armados o entre las potencias enfrentadas, también extiende las redes para captar la opinión pública en tiempo de paz o entre Estados que no tienen relación directa con el conflicto (Ponce, 2014: 296). Su objetivo último es siempre ganar el mayor número posible de voluntades, dondequiera que estén.

4.2. *¿Una campaña de propaganda es más grave si el medio que la emite está relacionado con el Estado?*

En su particular interpretación sobre el art. 20.1 del Pacto, el TG otorga especial importancia a la propaganda que emana de «un medio de comunicación que se encuentra bajo el control, directo o indirecto, del Estado agresor». Esta es otra aportación singular, que agrava la implicación de fuentes oficiales en la emisión de mensajes propagandísticos. Sin embargo, la Unión Europea promociona desde 2022 las acciones armadas contra Rusia «de forma continuada, reiterada y concertada» (citando literalmente al TG). Y, a la vez que censura las publicaciones periodísticas por difundir mensajes en favor de la guerra desde la perspectiva rusa, la UE defiende y promociona la guerra desde la perspectiva ucraniana o europea bajo el epígrafe de «Solidaridad de la UE con Ucrania»⁴⁹. Aquí reitera la necesidad de apoyar la guerra frente al invasor con armamento y medios materiales «tanto tiempo como sea necesario y con la intensidad que se precise». Evita en su exposición términos como *guerra* o *conflicto armado*, sustituidos por una narrativa de apoyo a la paz, que recuerda la preferencia de Rusia por llamar «operación especial» a la agresión militar contra Ucrania. El Parlamento Europeo aún ahonda más y pide expresamente a la Comisión y al Servicio de Acción Exterior que *garanticen* que las declaraciones públicas de la Unión se traduzcan al ruso y que también se dirijan al público y las plataformas de habla

⁴⁸ S/RES/678 (1990), disponible en: <https://is.gd/XQ6QiA>.

⁴⁹ El Consejo de la UE actualiza las medidas de apoyo a Ucrania en el documento «Solidaridad de la UE con Ucrania», disponible en: <https://is.gd/55LopZ>.

rusa⁵⁰. Dicho y hecho. El sitio web «Solidaridad de la UE con Ucrania» ya mencionado anuncia que la UE seguirá ofreciendo ayuda a Ucrania y seguirá imponiendo «sanciones severas» contra Rusia y sus cómplices en la guerra. Informa sobre las actuaciones de la Unión en el contexto del conflicto armado en Ucrania en varios idiomas, también en ruso y ucraniano para llegar a los ciudadanos de ambas nacionalidades. La Unión Europea levanta un escudo contra la propaganda que llega desde fuera hacia su territorio, al tiempo que impulsa la propaganda propia en sentido contrario, en un fuego cruzado que revela la inclusión definitiva de la propaganda como parte de la guerra moderna⁵¹.

4.3. ¿Cuál es el Estado agresor?

Uno de los argumentos más repetidos por el Tribunal General para la censura sobre los medios de comunicación, expuesto en el prolífico párrafo 210 de la sentencia que analizamos, es la participación de la Federación de Rusia (considerado Estado agresor) en las campañas de propaganda contra la Unión Europea. Se apoya en las manifestaciones de la comunidad internacional que de manera general se ha expresado en este sentido⁵². Y, efectivamente, el Parlamento Europeo⁵³, el Consejo Europeo⁵⁴, el Consejo de Europa⁵⁵, la Corte Internacional de Justicia⁵⁶ o la Asamblea General de la

⁵⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de marzo de 2022, sobre la agresión rusa contra Ucrania (2022/2564[RSP]), párr. 31, disponible en: <https://is.gd/GmQTfK>.

⁵¹ Sentencia *RT France/Consejo*, apdo. 162.

⁵² Sentencia *RT France/Consejo*, apdos. 15, 165 y 204.

⁵³ Resolución del Parlamento Europeo (2022/2564[RSP]), apdo. 1, disponible en: <https://is.gd/GmQTfK>.

⁵⁴ Conclusiones del Consejo Europeo, 24 de febrero de 2022, apdo. 1, disponibles en: <https://is.gd/vGhPDI>.

⁵⁵ El 25 de febrero de 2022, el Comité de Ministros del Consejo de Europa decidió dejar en suspenso los derechos de representación en el Consejo de Europa de la Federación de Rusia, de conformidad con el art. 8 del Estatuto del Consejo de Europa. Disponible en: <https://is.gd/q7JyTf>.

⁵⁶ En la Providencia de 16 de marzo de 2022, el asunto denominado «Alegaciones de genocidio al amparo de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Ucrania c. Federación de Rusia)», la CIJ consideró que Ucrania tenía un derecho plausible a no ser objeto de operaciones militares por parte de la Federación de Rusia para prevenir y sancionar un presunto genocidio en el territorio ucraniano y, en virtud de medidas cautelares, resolvió que la Federación de Rusia debía suspender de inmediato las operaciones militares iniciadas el 24 de febrero de 2022 en el territorio de Ucrania. Es posible consultarlo en: <https://is.gd/TOCYoZ>, p. 43.

ONU⁵⁷ se han pronunciado sobre una agresión de Rusia sobre Ucrania en actos jurídicos formales que generan efectos para sus miembros. Manifestaciones todas de indudable valor, pero sin capacidad formal para la designación del Estado agresor que soportaría la responsabilidad del acto de agresión (Suárez, 2025: 11), y este sí es un tipo delictivo contemplado en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. La facultad de decidir qué es un acto de agresión corresponde al Consejo de Seguridad de la ONU en virtud del art. 39 de la Carta, además de la primordial, que es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales consagradas en el art. 2.4. Y, aunque la Asamblea General lo cita expresamente para deplorar «la agresión cometida por la Federación de Rusia contra Ucrania»⁵⁸ en su resolución titulada precisamente «Agresión contra Ucrania», nos hallamos ante una manifestación de indudable valor, que carece, sin embargo, de efecto jurídico. Para ello, es necesario un pronunciamiento del máximo órgano ejecutivo de las Naciones Unidas (hasta la fecha no lo ha hecho, obviamente por el veto de Rusia⁵⁹), de la Corte Internacional de Justicia o de la Corte Penal Internacional (para la determinación del crimen de agresión). Ninguna de estas manifestaciones se ha producido aún y el TG carece de competencias para sustituirlas. Entre tanto, Rusia sostiene que la intervención militar en Ucrania se enmarca en el ejercicio de su derecho a la legítima defensa⁶⁰ y cita expresamente el art. 51 de la Carta de la ONU. Incluso en el seno del Consejo Europeo existen dudas acerca de un acto de agresión sobre Ucrania o de amenazas procedentes de Rusia⁶¹. El marco legal que ofrece el derecho internacional deja

⁵⁷ La Asamblea General «deplora en los términos más enérgicos la agresión cometida por la Federación de Rusia contra Ucrania, en contravención del Artículo 2, párrafo 4, de la Carta», A/ES-11/L.1, apdo. 2. Disponible en: <https://is.gd/4agGt3>.

⁵⁸ A/RES/ES-11/1, disponible en: <https://is.gd/tLZStX>.

⁵⁹ El borrador de Resolución presentado el 25 de febrero de 2022 por Albania y Estados Unidos obtuvo el apoyo de once miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, la abstención de China, India y Emiratos Árabes, y el veto de la Federación de Rusia. Disponible en: <https://is.gd/gjtDPg> y <https://is.gd/h1eB0U>.

⁶⁰ «The people's republics of Donbass have asked Russia for help. In this context, in accordance with Article 51 (Chapter VII) of the UN Charter, with permission of Russia's Federation Council, and in execution of the treaties of friendship and mutual assistance with the Donetsk People's Republic and the Lugansk People's Republic, ratified by the Federal Assembly on February 22, I made a decision to carry out a special military operation». President of Russia. Address by the President of the Russian Federation, 24 February 2024. Disponible en: <https://is.gd/gPI7u2>.

⁶¹ El presidente de Hungría, Viktor Orbán, mantiene que no existe amenaza para la paz ni necesidad de que la Unión Europea tome acciones, cumplidos tres años de la inva-

lugar a la discusión. En el contexto de la guerra en Ucrania, ante la falta de calificación jurídica del Estado agresor o de la misma guerra de agresión, ¿la propaganda que emite alguna de las partes será legal o digna de prohibición?

III. LA PROPAGANDA CONTRA LA PAZ EN LA JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL

1. LA ACTUACIÓN DEL TJUE EN ESTE CASO

Resulta muy llamativo que ninguno de los 245 párrafos de la sentencia del TG mencione que la injerencia de los poderes públicos, en este caso del Consejo de la UE, haya sido constitutiva de censura previa impuesta sin orden judicial (Fathaigh y Voorhoof, 2022), ni cite la jurisprudencia del TEDH sobre la necesaria vigilancia que en estos casos debe ejercer un órgano judicial⁶². Parece que la Unión Europea está adquiriendo la tendencia de reconocer a los poderes ejecutivos amplias facultades para el control de la libertad de expresión, como contempla el reciente Reglamento de Servicios Digitales que otorga a la Comisión Europea poderes exorbitantes en este terreno (Tristante y Teruel, 2023: 308 y 327) y, de este modo, se percibe un alejamiento respecto de la jurisprudencia del TEDH⁶³. El máximo órgano judicial de la UE sustenta la censura en ese caso sobre dos pilares. Por un lado, como hemos comentado, toma el planteamiento general del art. 20.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, por otro, hace una interpretación singular de la doctrina del TEDH (que de manera general se manifiesta contra las intervenciones de los poderes públicos que limiten el art. 10 del CEDH). El TG, sin embargo, justifica estas actuaciones sobre el art. 19 del CEDH al tiempo que resta protagonismo a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, quizá porque no contempla de manera explícita restricciones al derecho a la libertad de expresión (art. 11) como sí ocurre con el PIDCP (arts. 10 y 20.1) y el CEDH (arts. 10 y 15). Las actuaciones del Consejo y las de los Estados

sión de Rusia en el este de Ucrania (marzo 2025). Disponible en: <https://is.gd/wh454L>.

⁶² Sentencia del TEDH de 17 de julio de 2001, *Association Ekin c. Francia*, párr. 58.

⁶³ La jurisprudencia del TEDH en este sentido es muy numerosa. Citemos ahora los casos: sentencias del TEDH de 26 de noviembre de 1991, *The Observer y The Guardian c. Reino Unido*, CE:ECHR:1991:1126JUD001358588, apdo. 60; de 18 de mayo de 2004, *Plon (Société) c. Francia*, CE:ECHR:2004:0518JUD005814800, apdo. 42; de 17 de diciembre de 2004, *Cumpănă y Mazăre c. Rumanía* [Gran Sala], CE:ECHR:2004:1217JUD003334896, apdo. 115.

miembros deben observar escrupulosamente las disposiciones de la CDFUE⁶⁴ (como fuente de derecho primario) cuando aplican el derecho de la UE, referido en este caso al art. 11 de la CDFUE:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.
2. Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo.

No existe ninguna restricción explícita a este derecho fundamental, aparte de las indicaciones generales expuestas en el art. 52 que afectan a todos los derechos reconocidos en la CDFUE y que señalan la necesidad de que cualquier limitación deba ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Añade que solo se podrán introducir limitaciones, respetando el principio de proporcionalidad, cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás. A la hora de llevarlo al terreno jurídico, el reglamento del Consejo y la sentencia del TG introducen límites al derecho fundamental a la libertad de expresión complementando la letra de la CDFUE, que formalmente está en un nivel jerárquico superior.

En su dilatada historia, la censura o interferencias en la libertad de expresión no han sido frecuentes entre los casos que ha abordado el TJUE, a diferencia del TEDH, que ha producido una profusa jurisprudencia en la que destacan las exigencias a los poderes públicos en caso de limitación o suspensión y la excepcionalidad de la censura. La doctrina consolidada del TEDH establece que el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, si bien otorga a los poderes públicos muy estrecho margen de actuación para ejercer «ciertas limitaciones»⁶⁵ e impone como obligatorias algunas pautas procedimentales antes de cualquier suspensión a este derecho fundamental: debe estar recogida en leyes publicadas previamente y con tiempo suficiente para que los

⁶⁴ El art. 6.1 TUE afirma: «La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados».

⁶⁵ La CDFUE habla de «limitaciones» en los arts. 52 a 54. El PIDCP se refiere a «suspensión» y «ciertas restricciones», arts. 4 y 19.3. El CEDH usa el término «derogación» en su art. 15.

ciudadanos las conozcan y puedan adecuar su conducta⁶⁶; la limitación debe perseguir objetivos legítimos, de interés general, respetando siempre el núcleo esencial de la libertad de expresión; y, en tercer lugar, deben ser medidas necesarias para una sociedad democrática⁶⁷. ¿Y qué quiere decir «necesarias para una sociedad democrática»? En la evaluación de esta necesidad, el TEDH exige la constatación fehaciente de una urgencia social apremiante (*pressing social need*), la verificación de que las medidas impuestas son proporcionales al fin perseguido y sustentarlas sobre razones pertinentes y suficientes⁶⁸. Esto significa que los poderes públicos deben abstenerse de cualquier actuación limitativa del pleno ejercicio de la libertad de expresión si existe alguna duda acerca de la existencia de una necesidad social imperiosa que la justifique⁶⁹. A la vista de la importancia capital que reviste la libertad de expresión, sus restricciones han de apreciarse estrictamente y, como se desprende tanto del art. 10, apdo. 2, del CEDH, como del art. 52, apdo. 1, de la CDFUE, solo se permitirán las injerencias que reúnan este triple requisito⁷⁰. En el caso que estudiamos, el Consejo y el TG declaran haber cumplido este protocolo⁷¹ antes de imponer la censura sobre las publicaciones de los medios de comunicación. El Tribunal de Justicia no pudo pronunciarse sobre ello porque RT France desistió de su recurso de casación⁷².

Otro aspecto destacado de la abundante producción del TEDH es la advertencia sobre la inadecuada aplicación de limitaciones a la libertad de expresión por parte de los Estados (Bychawska-Siniarska, 2017: 33). Recuerda que no se deben imponer estas trabas al derecho de los ciudadanos a ser informados sobre situaciones de excepcional gravedad con la excusa de evitarlas y, menos aún, haciendo recaer el peso de la ley sobre los medios de comunicación⁷³. La libertad de expresión es válida no solo para las informaciones o

⁶⁶ Sentencia del TEDH de 26 de abril de 1979, *Sunday Times c. Reino Unido*, CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, apdo. 49.

⁶⁷ Sentencia del TEDH de 7 de diciembre de 1976, *Handyside c. Reino Unido*, CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, apdos. 48-49.

⁶⁸ Sentencia del TEDH de 25 de septiembre de 2003, *Vasileva c. Dinamarca*, CE:ECHR:2003:0925JUD005279299, apdo. 73.

⁶⁹ Sentencia del TEDH de 26 de abril de 1979, *Sunday Times c. Reino Unido*, CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, apdo. 65.

⁷⁰ Sentencia del Tribunal General de 31 mayo de 2018, *Korwin-Mikke/Parlamento*, EU:T:2018:320, apdo. 42.

⁷¹ Sentencia *RT France/Consejo*, apdos. 145 y 148.

⁷² Auto del presidente del TJUE del 28 julio de 2023, *RT France/Consejo*, C-620/22 P, EU:C:2023:615.

⁷³ Sentencia del TEDH de 18 de julio de 2000, *Sener c. Turquía*, apdo. 42.

ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población⁷⁴. El TEDH dirá que estas son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura sin las cuales no existe una verdadera sociedad democrática, y encarga a los Estados que sean último garante del pluralismo para asegurar el acceso público a información imparcial, así como a un rango de opiniones que reflejen la diversidad de perspectivas políticas⁷⁵.

La propia Comisión Europea ha reconocido que las legislaciones de los Estados miembros para luchar contra la desinformación y la propaganda de terceros países interrumpen derechos fundamentales de los ciudadanos en lugar de protegerlos, lo cual es tanto como colaborar con el objetivo de debilitamiento de las instituciones europeas que persigue la propaganda externa⁷⁶. Similar advertencia lanza la Asamblea de la ONU⁷⁷, al señalar que las actuaciones de los poderes públicos para afrontar estos problemas deben ser compatibles con la protección de los derechos fundamentales, puesto que no son objetivos contradictorios, sino complementarios. Advierte además que muchas de estas medidas de excepción que afectan a la libertad de expresión carecen de las obligatorias cláusulas de terminación o se renuevan sistemáticamente. En efecto, la Unión Europea produce normativa que en ocasiones resulta contradictoria entre sí. Por ejemplo, el Consejo, al mismo tiempo que defiende la censura total de medios de comunicación relacionados con Rusia, pide a los Estados miembros que respeten plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales cuando actúen para evitar las injerencias y manipulación de la información proveniente de agentes extranjeros, haciendo especial hincapié en la promoción de la libertad de expresión y la indepen-

⁷⁴ Sentencia del Tribunal General de 31 de mayo de 2018, Korwin-Mikke/Parlamento, EU:T:2018:320, apdo. 40 (TEDH, Sentencia de 7 de diciembre de 1976, *Handyside c. Reino Unido*, ECHR:1976:1207JUD000549372, apdo. 49).

⁷⁵ El TEDH ha desarrollado ampliamente estos conceptos en numerosas sentencias, como la ya nombrada que marca la línea jurisprudencial en 1976 *Handyside c. Reino Unido*, CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, apdo 49; otras más recientes insisten en esta posición: Sentencia del TEDH (Gran Sala) de 7 de junio de 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. y Di Stefano c. Italia*, CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, apdo. 129; Sentencia del TEDH (Gran Sala) de 15 de mayo de 2023, *Sánchez c. Francia*, CE:ECHR:2023:0515JUD004558115, apdos. 146 y 147.

⁷⁶ Comisión Europea (2018), *Tackling online disinformation*. Disponible en: <https://is.gd/oiDeu1>.

⁷⁷ A/RES/74/157 (2000), La seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad, 23 de enero de 2020, disponible en: <https://is.gd/KTHrdy>.

dencia de los medios de comunicación⁷⁸. El Consejo y el Parlamento Europeo declaran que la libertad de expresión y de información es una de las piedras angulares de un debate democrático vivaz⁷⁹, mientras advierten que ningún acto jurídico producido en la Unión Europea debe tener por efecto el de exigir a los Estados miembros la adopción de medidas contrarias a los principios fundamentales relativos a la libertad de expresión y de información, en particular las libertades de prensa y de expresión en otros medios de comunicación. Pero la práctica no siempre sostiene estos principios, y este caso concreto lo refleja. La censura sobre medios de comunicación se sustenta sobre estas paradojas de difícil encaje, que las instituciones de la Unión justifican por la urgencia y la gravedad del caso, como veremos a continuación.

2. LA JUSTIFICACIÓN DE LA URGENCIA

Durante los últimos años, la UE ha trazado unas líneas difusas sobre la defensa de la libertad de expresión, con pronunciamientos en ocasiones contradictorios que se han incrementado en el contexto de la guerra en Ucrania, cuando las instituciones de la UE han adoptado posturas sensiblemente diferentes. El Parlamento Europeo se ha pronunciado a favor de la diversidad de opiniones en Rusia⁸⁰ y declarado su apoyo a medios independientes, incluso los que operan en el extranjero, con la condición de que defiendan una versión contraria a la oficialmente declarada por el Gobierno de Moscú. Sin embargo, el Consejo parece actuar en dirección contraria mediante la censura a publicaciones que recogen informaciones y opiniones contrarias a la posición oficial de la Unión. En este planteamiento, las instituciones de la UE consideran información las campañas para promocionar la pluralidad de puntos de vista en Rusia, pero tachan de propaganda aquellas que pretenden lo mismo en el territorio de la Unión. Así se aprecia en el Reglamento 2022/350 y la sentencia del TG que lo avala. El TG sostiene que la censura contra los medios de comunicación se enmarca en una respuesta «rápida, unificada, graduada y coordinada» de la Unión (párr. 194) y que el Consejo «no incurrió en error de apreciación» al considerar que los objetivos

⁷⁸ Consejo de la Unión Europea, Conclusiones del Consejo sobre la manipulación de información y la injerencia por parte de agentes extranjeros, 18 de julio de 2022. Disponible en: <https://is.gd/vuSfjy>.

⁷⁹ Reglamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, sobre transparencia y segmentación en la publicidad política, apdos. 49 y 50.

⁸⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de enero de 2025, sobre la desinformación y la falsificación de la historia por parte de Rusia para justificar su guerra de agresión contra Ucrania (2024/2988[RSP]), párr. 9. Disponible en: <https://is.gd/7NyrJf>.

perseguidos no habrían podido alcanzarse con medidas menos onerosas (párr. 200), justificando el corte total de las publicaciones como el único medio para evitar un daño futurible. Pero la argumentación más repetida para la censura sobre los medios de comunicación es la gravedad de un «contexto extraordinario» que demandaba una respuesta de «extrema urgencia»⁸¹. Debemos recordar que estas medidas se aprobaron el 1 de marzo de 2022, casi una década después de las supuestas campañas propagandísticas de Rusia que precedieron a la ocupación de la península ucraniana de Crimea en 2014. En aquellos ya lejanos días la Unión Europea aprobó sus primeras sanciones contra Rusia⁸² por menoscabar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, y «para dar respuesta a la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol», que entonces no incluyeron limitaciones sobre publicaciones periodísticas, a pesar de que ya existía la difusión de propaganda a gran escala, según la sentencia del TG que estamos estudiando. De hecho, el Reglamento 2022/350 del Consejo, de marzo de 2022, es una modificación del aprobado en 2014 para incluir la censura contra los medios de comunicación ocho años después. Tras ese largo lapso, resulta difícil justificar la urgencia como causa para una reacción tan severa. El TG admite que RT France no tuvo tiempo suficiente para presentar observaciones antes de implementar sanciones, y lo justifica por la urgencia en aplicar medidas que frenaran el efecto de la propaganda contra los intereses de la UE⁸³. A la luz de esa exigencia, le habría sido imposible conceder a la demandante un plazo realmente suficiente para que pudiera presentar observaciones antes de que se adoptaran los actos impugnados sin comprometer la eficacia de las medidas restrictivas en cuestión. La jurisprudencia del TEDH, a la que acude el TG para construir su sentencia, sostiene que la publicación de mensajes hostiles no justifica una interferencia en el derecho a la libertad de expresión o la imposición de sanciones. Y, a pesar de la necesaria vigilancia para evitar que los medios se conviertan en vehículo para la difusión de discursos de odio y la promoción de la violencia, los Estados no deben restringir el derecho del público a ser informado⁸⁴. Del mismo modo, el TEDH cuestiona que bajo la excusa de proteger la seguridad nacional o la integridad territorial se aplique la censura sobre las publicaciones de los

⁸¹ Sentencia *RT France/Consejo*, apdos. 86 y 198.

⁸² Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania.

⁸³ Sentencia *RT France/Consejo*, apdo. 87.

⁸⁴ Sentencia del TEDH de 8 de julio de 1999, *Sürek c. Turquía (n.º 3)* [GC], CE:E-CHR:1999:0708JUD002473594, apdo. 63.

medios de comunicación y reitera que la máxima prioridad es el derecho ciudadano a elegir sus fuentes de información⁸⁵.

La sentencia encierra otros matices que mueven a la reflexión. La relación directa que el TG atribuye a los medios de comunicación sancionados como transmisores de la propaganda ideada por la Federación de Rusia no es casual, sino necesaria para reclamar al Estado responsabilidad internacional, en atención a los arts. 5 y 6 del Proyecto sobre responsabilidad internacional del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001). Aunque en este caso, al tratarse de medios de titularidad exclusivamente privada, las implicaciones legales y la responsabilidad internacional son más confusas y controvertidas (Brabandere, 2012: párr. 35). Pero hay una cuestión de fondo sobre la que no se pronuncian ni el reglamento del Consejo de la UE ni el TG, que nada dicen sobre los cientos de medios de comunicación europeos que emiten en directo las intervenciones del propio jefe del Estado, Vladimir Putin, el principal ideólogo de la propaganda. La sentencia del TG recoge que Russia Today France no presenta el despliegue de las fuerzas armadas rusas como una agresión, sino como una acción preventiva encaminada a la defensa de las autoproclamadas repúblicas de Donetsk y Lugansk en territorio ucraniano. Este es, en efecto, uno de los argumentos expuestos por el propio presidente Putin cuando el 24 de febrero de 2022 anunció la «operación especial, preventiva, defensiva y limitada como respuesta a la provocación de los países occidentales y Ucrania, y a la actitud agresiva de la OTAN»⁸⁶, en un discurso que todos pudimos seguir en directo y aún está accesible en internet con una simple búsqueda⁸⁷. La Unión Europea prohíbe los medios de comunicación que difunden propaganda y, sin embargo, permite que quien supuestamente la fabrica entre en los hogares de los ciudadanos a través de canales propios. Los actos normativos de la UE, declarados válidos por el TJUE, justifican el veto a estos medios de comunicación de Rusia porque emiten mensajes que suponen una amenaza para los Estados miembros, pero no ponen impedimento alguno para que el presidente de la Federación Rusa, a quien señalan como el origen de la amenaza, nos hable en primera persona desde su despacho. Pudimos seguir en Europa sus intervenciones del 24 de febrero de 2022, cuando anunció el inicio de la operación especial para «desnazificar» Ucrania, en la que vertía graves acusaciones contra la Unión Europea, la OTAN o Estados Unidos, y planteaba argumentos que, cuando han sido recogidos por

⁸⁵ Sentencia del TEDH de 20 de junio de 2018, *Sahin Alpay c. Turquía*, CE:E-CHR:2018:0320JUD001653817, apdo. 180.

⁸⁶ Sentencia *RT France/Consejo*, apdo. 177.

⁸⁷ Disponible en: <https://is.gd/N7LLyM>.

la prensa, han motivado el veto. Entre otras muchas intervenciones difundidas en la Unión Europea sin obstáculos, pudimos seguir en directo el discurso del presidente de Rusia del 21 de septiembre de 2022⁸⁸, en este caso con el anuncio de movilización para enviar a los reservistas a los frentes de guerra en Ucrania. En su alocución reiteraba la necesidad de mantener la presencia militar en las zonas ocupadas, volvía a acusar a Occidente de rusofobia, particularmente a la OTAN, la UE y Estados Unidos, e insistía en la presencia de neonazis en Ucrania que amenazan la seguridad nacional de Rusia. Y, así, infinidad de medios de comunicación occidentales emiten cada una de sus intervenciones por el extraordinario interés que despiertan en todo el mundo. De este modo la propaganda llega directamente a los millones de ciudadanos teóricamente protegidos por la censura decretada por el Consejo y ratificada por el TG. Resulta igualmente paradójico que el Consejo de la UE⁸⁹ considere a la agencia de noticias TASS⁹⁰ un brazo de la propaganda de Rusia, pero no la incluya entre los medios sancionados. Según el Reglamento de ejecución (UE) 2024/753, la mayor empresa rusa de noticias difunde libremente información distorsionada sobre Ucrania y está al servicio de los intereses de los dirigentes políticos de la Federación de Rusia. Sin embargo, es plenamente accesible para todos los ciudadanos de la Unión sin impedimento y no está dentro de la lista de medios censurados.

Algunos de los párrafos más extensos de la sentencia del TG están dedicados a reproducir literalmente las intervenciones de invitados ajenos al personal del medio de comunicación sancionado (un politólogo, el editor de una revista serbia o un profesor de la Universidad estatal de Moscú), por cuyas opiniones el TG entiende que la empresa informativa defiende la intervención de Rusia en Ucrania⁹¹, argumento que abre dos interrogantes. Por una parte, si recordamos que, según la jurisprudencia del TEDH⁹², las opiniones son libres y no precisan prueba de veracidad, resulta chocante señalar estas intervenciones para aplicar unas sanciones de semejante gravedad. Y, por otra

⁸⁸ Disponible en: <https://is.gd/Ga1YG3>.

⁸⁹ Reglamento de ejecución (UE) 2024/753 del Consejo, de 23 de febrero de 2024, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 269/2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO L 753, de 23 de febrero de 2024, p. 1).

⁹⁰ Disponible en: <https://is.gd/dNxaFR>.

⁹¹ Sentencia *RT France/Consejo*, apdos. 180 a 182.

⁹² Sentencias del TEDH de 17 de diciembre de 2004, *Pedersen y Baadsgaard c. Dinamarca* [GC], CE:ECHR:2004:1217JUD004901799, apdo. 76; y de 12 de julio de 2001, *Feldek c. Eslovaquia*, CE:ECHR:2001:0712JUD002903295, apdo. 75.

parte, el TG acepta estas opiniones para demostrar que apoyan la versión de Rusia y contradicen los principios de la UE, pero nada dice sobre si esos testimonios son informaciones falseadas o veraces, que es el fondo de la cuestión. La censura sobre los medios de comunicación busca evitar el daño que ocasiona la propagación de la distorsión y manipulación⁹³. No pretende, al menos teóricamente, una persecución judicial de una posición política o ideológica determinada, que sería ilegítima a todas luces, pues la diversidad de criterios está en el corazón del debate democrático⁹⁴. Como consecuencia, el TG renuncia a establecer una guía que ayude en la resolución de otros casos análogos, quizá para evitar la embarazosa situación en que podrían quedar algunos medios de comunicación de la UE si les aplicamos la misma prueba. Recordemos que el problema jurídico no es el apoyo o rechazo a la versión de uno u otro gobierno, sino la utilización maliciosa de los mensajes que llegan a los ciudadanos a través de los medios de comunicación que suponen una amenaza importante y directa para el orden público y la seguridad de la Unión⁹⁵. La abundante jurisprudencia del TEDH señala que el art. 10, párrafo 2, del Convenio no deja lugar alguno para limitaciones a la libertad de expresión en el campo del discurso político o de cuestiones de interés general, y que los límites de la crítica admisible son más amplios respecto al Gobierno que respecto a un simple particular, o incluso a una persona dedicada a la política⁹⁶. Obviamente, cada sentencia se refiere al caso y a las partes, pero la reiterada doctrina del TEDH sostiene de manera reveladora que en un sistema democrático no cabe la censura y que las acciones u omisiones del poder ejecutivo deben quedar bajo el control atento no solo de los poderes legislativo y judicial, sino también de la opinión pública. Y esto último solo es posible a través del pleno ejercicio de la libertad de expresión que facilitan los medios de comunicación libres de injerencias.

IV. CONCLUSIONES

Este trabajo no niega la existencia de campañas de propaganda desde la Federación de Rusia contra intereses de la Unión Europea, ni tampoco la

⁹³ Sentencia *RT France/Consejo*, apdo. 22 (6,7).

⁹⁴ Sentencia del TEDH de 20 de junio de 2018, *Sahin Alpay c. Turquía*, CE:E-CHR:2018:0320JUD001653817, apdo. 180.

⁹⁵ Sentencia *RT France/Consejo*, apdos. 22(8) y 188.

⁹⁶ Sentencia del TEDH de 8 de julio de 1999, *Ceylan c. Turquía*, CE:E-CHR:1999:0708JUD002355694, apdo. 3.1.

utilización de determinados medios de comunicación para difundirla, pero defiende tanto la facultad de los ciudadanos para elegir sus fuentes de información como el interés científico para investigar este problema, mermados ambos por la inaccesibilidad de esas publicaciones. Paralelamente, demanda una definición más precisa de la propaganda como delito internacional en ausencia de tipificación al respecto, que facilite la vigilancia de otros escenarios donde probablemente ya se ha cruzado esa línea difusa sin consecuencias. La tecnología de la información digital hace de la comunicación un medio de vigilancia (Han, 2022: 14). El ejercicio de un derecho y sus posibles limitaciones están siempre sometidos a grandes tensiones y separados por matices no demasiado claros que dependen de la particular interpretación del juzgador y del momento preciso en el que actúa. Como ya hemos señalado, la posición que fija el TG en este asunto se aparta de la doctrina secular del TEDH, que es más exigente hacia los poderes públicos, para el que la existencia de una emergencia que amenace la vida de la nación no debe servir como pretexto para limitar la libertad de expresión. El TEDH mantiene una interpretación restrictiva del art. 15 del Convenio Europeo, que autoriza la suspensión de algunos de los derechos que recoge (entre ellos, la libertad de expresión) en caso de guerra o de otra situación que ponga en peligro la vida de la nación. La designación de esas amenazas corresponde a los Estados, que han mostrado una fácil disposición a hacerlo con todas sus consecuencias. ¿Y qué es la propaganda? El TG avisa, sin dar demasiados detalles, de que ya forma parte de la guerra moderna, aunque renuncia a la parcelación de un problema que da por consolidado. Teniendo en cuenta la previsible repetición de situaciones similares, habría sido deseable un pronunciamiento más claro y perdurable en el tiempo sobre un ilícito que trasciende este caso particular. La sentencia del TG servirá para casar actuaciones futuras, si bien proyecta escasa luz sobre la discusión jurídica que la motiva, la propaganda como delito internacional. De haberlo hecho, ahora tendríamos un test objetivo para aplicar a otras situaciones cotidianas que colocan a otros actores en una situación delicada y demandan actuaciones preventivas de los poderes públicos.

El presidente de Estados Unidos, Donald Trump, culpa a Ucrania por su responsabilidad en el inicio de la guerra en declaraciones ampliamente difundidas⁹⁷, en las que comparte las razones expuestas por el presidente de Rusia en la madrugada del 24 de febrero de 2022, cuando lanzó sus tropas hacia el

⁹⁷ La información fue difundida en diferentes medios de comunicación con gran seguimiento, disponible en: <https://is.gd/m8LdHh>; <https://is.gd/0e1nIZ>; <https://is.gd/Nqb9X6>.

Donbás. En otras manifestaciones públicas, Trump se alinea con Rusia para que Ucrania le ceda los territorios ocupados por la fuerza⁹⁸, contrariamente a la posición de la UE, que se refiere a la agresión militar «no provocada e injustificada» de Rusia contra Ucrania que viola gravemente la Carta de las Naciones Unidas⁹⁹. El paulatino acercamiento de Estados Unidos a Rusia en este conflicto preocupa en la UE, cuya alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Kaja Kallas, llama la atención sobre la coincidente narrativa de ambos Gobiernos¹⁰⁰. Entre los propios miembros del Consejo Europeo, Hungría sostiene que no es Rusia, sino la Unión Europea, la que se prepara para la guerra¹⁰¹. Niega la existencia de amenazas desde Rusia (en clara contradicción con los fundamentos del reglamento del Consejo y la sentencia del TG) y se reúne en Moscú con el presidente de Rusia, Putin, a pesar de las sanciones decretadas por el Consejo y de la orden de busca y captura de la Corte Penal Internacional por su presunta participación en crímenes de guerra en Ucrania¹⁰².

En esta línea hemos de incluir los desmanes y amenazas de los presidentes de Rusia y de Estados Unidos hacia la Corte Penal Internacional y sus funcionarios¹⁰³, en manifestaciones públicas que incitan al delito y contrarias al derecho internacional según el art. 70 (apdos. d y e) del Estatuto de Roma. Y no dejaremos de lado el uso de la amenaza y la intervención directa en escenarios como Groenlandia o Venezuela, llevados a la práctica sin censura alguna por el presidente estadounidense en vulneración de la Carta de la ONU. Otro destacado actor internacional, Israel, acusa a la Corte Penal Internacional de antisemitismo¹⁰⁴, y vierte graves acusaciones contra el fiscal por ordenar la detención del primer ministro y del ministro de Defensa bajo la acusación de crímenes de guerra en los territorios palestinos de Gaza y Cisjor-

⁹⁸ Noticia recogida con gran interés por medios de comunicación rusos: <https://is.gd/GoE5xH>.

⁹⁹ Reglamento (UE) 2022/350 del Consejo, apdo. 4.

¹⁰⁰ Declaraciones de la alta representante Kaja Kallas a los medios de comunicación en el Consejo de la UE de Exteriores, 24 de febrero de 2024, disponible en: <https://is.gd/cdAUGr>. Es posible ver su intervención en este enlace: <https://is.gd/r07Axb>.

¹⁰¹ The office of Viktor Orbán's prime minister, 28 de marzo de 2025. Disponible en: <https://is.gd/wh454L>.

¹⁰² The office of Viktor Orbán's prime minister, 5 de julio de 2024. Disponible en: <https://is.gd/atvq4Q>.

¹⁰³ Executive order imposing sanctions on the International Criminal Court, 6 de febrero de 2025. Disponible en: <https://is.gd/Avlbl9>.

¹⁰⁴ Prime Minister's Office Statement, 21 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://is.gd/tJmFGf>.

dania¹⁰⁵. El ejército israelí publica información propagandística que justifica la matanza generalizada de civiles palestinos en Gaza por ser terroristas¹⁰⁶, ampara la destrucción de Gaza y la ocupación de Cisjordania¹⁰⁷. Estos planteamientos, conviene recordar ahora, son contrarios al derecho internacional y a la orden de la Corte Internacional de Justicia, que pide el cese de ataques sobre población civil y la entrada urgente de ayuda humanitaria¹⁰⁸. El vídeo sobre el futuro de Gaza creado por inteligencia artificial y difundido en el canal de Instagram¹⁰⁹ de Donald Trump, que simula un lugar de lujo y vacaciones después de la destrucción de la región y la movilización forzosa de la población palestina¹¹⁰, ha sido también rechazado (pero no sancionado formalmente) por la Unión Europea por difundir mensajes contrarios al derecho internacional¹¹¹. Sobre el primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu, pesa una orden de detención dictada por la CPI por presuntos crímenes de guerra en el territorio palestino de Gaza, que no ha sido obstáculo para que el primer ministro Orbán le reciba en Budapest¹¹². En el momento de producirse estas visitas Hungría es miembro de la UE y de la Asamblea de Estados Parte de la

¹⁰⁵ Statement of ICC Prosecutor Karim A. A. Khan KC: Applications for arrest warrants in the situation in the State of Palestine, 20 de mayo de 2024. Disponible en: <https://is.gd/QEpu78>.

¹⁰⁶ Benjamin Netanyahu, primer ministro de Israel, en comparecencia pública el 18 de marzo de 2025: <https://is.gd/MgPuQ7>.

¹⁰⁷ Disponible en: <https://is.gd/gO8uje>.

¹⁰⁸ International Court of Justice, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel). Request for the modification of the Order of 28 March 2024, 24 May 2024. Disponible en: <https://is.gd/RiHr8Q>.

¹⁰⁹ Disponible en: <https://is.gd/eFTTnW>.

¹¹⁰ Mensaje del presidente de Estados Unidos, Donald Trump, en sus cuentas oficiales de X y Truth el 5 de marzo de 2025: «Shalom Hamas' means Hello and Goodbye - You can choose. Release all of the Hostages now, not later, and immediately return all of the dead bodies of the people you murdered, or it is OVER for you. Only sick and twisted people keep bodies, and you are sick and twisted! I am sending Israel everything it needs to finish the job, not a single Hamas member will be safe if you don't do as I say. I have just met with your former Hostages whose lives you have destroyed. This is your last warning! For the leadership, now is the time to leave Gaza, while you still have a chance. Also, to the People of Gaza: A beautiful Future awaits, but not if you hold Hostages. If you do, you are DEAD! Make a SMART». Disponible en: <https://is.gd/NSZMZI>; <https://is.gd/F6vr8q>; <https://is.gd/oVRhtH>.

¹¹¹ Publicado el 13 febrero de 2025 en: <https://is.gd/6maY8h>.

¹¹² The office of Viktor Orbán's prime minister, 31 March 2025: <https://is.gd/irhutV>. The Israeli Prime Minister's Office, 3 April 2025: <https://is.gd/hLdnDt>.

Corte Penal Internacional, sobre la que reconoce (teóricamente) su competencia. Estos acontecimientos han sido ampliamente difundidos por los medios de comunicación a escala global y los contenidos permanecen accesibles en internet, además de otros que renuevan los mensajes diariamente. Todos estos canales de información siguen emitiendo sin trabas mensajes similares sin obstar que sean apologéticos, contrarios al derecho internacional o a los propósitos y principios de la ONU. Los ejemplos que traemos a estas conclusiones coinciden con los rasgos que identifican el delito de propaganda internacional según la sentencia del TG que hemos estudiado. En otros casos, estos mensajes han acumulado gravedad suficiente para dictar la censura total sobre los medios que los difunden, que aún se mantiene. Entonces había que actuar con urgencia para defender los objetivos y valores contemplados en los arts. 2 y 21 del Tratado de la Unión Europea¹¹³. Sin embargo, para los casos que acabamos de exponer y otros que se producen a diario no constan vigilancia ni reacción formal.

Bibliografía

- Aswad, Evelyn (2023). Propaganda for War and International Human Rights Standards. *Chicago Journal of International Law*, 24, 1. Disponible en: <https://is.gd/dLoSzu>.
- Badillo, Ángel (2019). *La sociedad de la desinformación: propaganda, «fake news» y la nueva geopolítica de la información*. Madrid: Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://is.gd/w3hNt2>.
- Bobrakov, Yuri (1966). War Propaganda: A Serious Crime against Humanity. *Law and Contemporary Problems*, 31 (3), 473-478. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1190735>.
- Brabandere, Eric de (2012). Propaganda. En Rüdiger Wolfrum (ed.). *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. VIII (pp. 507-519). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://is.gd/B005q5>.
- Bychawska-Siniarska, Dominika (2017). *Protecting the Right to Freedom of Expression under the European Convention on Human Rights*. Strasbourg: Council of Europe. Disponible en: <https://is.gd/5U5tQE>.
- Cassese, Antonio (2009). *Afirmación de los principios de Derecho Internacional reconocidos por el Estatuto del tribunal de Nuremberg*. United Nations Audiovisual Library of International Law. Disponible en: <https://is.gd/Sj63pd>.
- Dojcinovic, Priscila (2012). *Propaganda, War Crimes Trials and International Law: From Speakers' Corner to War Crimes*. London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203180921>.

¹¹³ Sentencia *RT France/Consejo*, apdos. 162-163.

- Han, Byung-Chul (2022). *Infocracia. La digitalización y la crisis de la democracia*. Barcelona: Taurus.
- Haswell, Ralph (1933). Studies of World War Propaganda, 1914-33. *The Journal of Modern History*, 5 (4), 406-439. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/236062>.
- Hinojosa Martínez, Luis Miguel (2024). Desinformación y libertad de expresión en tiempos de guerra: el asunto RT France. En *Unión Europea, principios democráticos y orden internacional: Liber discipulorum en homenaje al profesor Diego J. Liñán Nogueras* (pp. 353-398). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Kearley, Timothy (2007). Propaganda. En Rüdiger Wolfrum (ed.). *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. VIII. Oxford: Oxford University Press.
- Kearney, Michael (2011). Propaganda in the Jurisprudence of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. En Priscilla Dojcinovic (ed.). *Propaganda, War Crimes Trials and International Law: From Speakers' Corner to War Crimes*. London: Routledge. Disponible en: <https://is.gd/69SN60>.
- Lasswell, Harold D. (1927). *Propaganda Technique in the World War*. Nueva York: Knopf.
- Lettner, Isabel (2024). Propaganda in Armed Conflict: Exploring Legal Ambiguities and Civilian Engagement. *Connections: The Quarterly Journal*, 23, (1) 23-34. Disponible en: <https://doi.org/10.11610/Connections.23.1.08>
- Migliucci, Dario (2018). Opinión pública y propaganda: su definición, interpretación y significado en los Estados Unidos de la primera posguerra (1918-1922). *Historia y Política*, 40, 213-218. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/hp.40.08>
- Ó Fathaigh, Ronan y Voorhoof, Dirk (2022). *Case Law, EU: RT France v. Council: General Court finds ban on Russia Today not a violation of right to freedom of expression*. Disponible en: <https://is.gd/pO1ONi>.
- Ponce, Javier (2014). Propaganda and Politics: Germany and Spanish Opinion in World War I. En *World War I and Propaganda* (pp. 292-321). Leiden/Boston: Brill. Disponible en: https://doi.org/10.1163/9789004264571_015.
- Schmitt, Michael (2017). *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations, prepared by the International Groups of Experts at the Invitation of the NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://is.gd/Uu0Cao>.
- Sellars, Kirsten (2013). *Crimes against Peace and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139236980>.
- Suárez, Chema (2025). Hacia un Tribunal Especial para el Crimen de Agresión en Ucrania, un camino (im)posible. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 25. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2025.25.14748>
- Tristante, Lorena y Teruel, Germán M. (2023). Desinformación y libertad de expresión: el bloqueo europeo de canales rusos ante la invasión de Ucrania a la luz de la Sentencia del Tribunal General (Gran Sala) de 27 de julio de 2022, T-125/22, RT France c. Consejo de la UE. *Estudios De Deusto*, 71 (2), 303-329. Disponible en: <https://doi.org/10.18543/ed.2936>.