

## LA LEGISLACIÓN ANTITERRORISTA Y LOS DERECHOS HUMANOS: LÍMITES FUNDAMENTALES<sup>1)</sup>

ENTREVISTA:

MARTA ALTOLAGUIRRE

Presidenta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
de la Organización de los Estados Americanos.

**¿Qué opinión le merece la sentencia del Tribunal Constitucional del Perú que declaró inconstitucional ciertos aspectos de la pasada legislación antiterrorista?**

Inicialmente, debo destacar que el Estado peruano ha realizado un importante esfuerzo en busca de adecuar su legislación interna en materia de investigación, procesamiento y sanción relativas a las personas acusadas por el delito de terrorismo. La sentencia del Tribunal Constitucional es consecuente en gran medida con recomendaciones que ha formulado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la "Comisión") en sus informes y la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la "Corte") al resolver los casos Castillo Petrucci, Loayza Tamayo y Cantoral Benavides.

**¿La nueva legislación antiterrorista cumple con las exigencias de respeto irrestricto a los Derechos Humanos?**

El mandato de la Comisión está determinado por los instrumentos del Sistema Interamericano, especialmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la "Convención"). En ese sentido, el criterio está dado por la compatibilidad de la legislación interna para con esos instrumentos y con estándares mínimos

reconocidos internacionalmente sobre la materia. En ese sentido, la Comisión publicó el año pasado su Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos en el cual se contempla el marco de acción legítimo en el combate al terrorismo que desarrolla la jurisprudencia de la Corte antes señalada, los diversos informes de casos de la Comisión, el informe sobre la situación general de los Derechos Humanos en el Perú del año 2000 y los instrumentos internacionales relacionados con el tema, que son un aporte importante para la elaboración de leyes sobre la materia en los países de la región.

**¿Cuál es la verdadera magnitud de la reforma de la legislación antiterrorista en el Perú? ¿Representa solo el cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones internacionales sobre Derechos Humanos o va más allá en el sentido que encabeza una corriente favorable hacia el respeto irrestricto de los Derechos Humanos en la región, incluso con relación a un tema tan complicado como es el de la lucha contra el terrorismo?**

La reforma de la legislación antiterrorista es un avance para adecuar el orden legal interno a los requerimientos ya señalados, en cuanto a aspectos puntuales relativos a la abolición de los jueces secretos (sin rostro), testigos no identificables, los

<sup>1)</sup> La presente entrevista fue elaborada por Claudio Ferrero Merino, alumno de noveno ciclo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima y miembro de la Comisión de Edición de **ADVOCATUS** N.º 696 0900. Agradecemos a Pedro E. Díaz por su valiosa colaboración en la realización de la presente entrevista.

juzgamientos civiles en jurisdicción militar, la limitación de condenas de por vida o perpétuas. Sin embargo, habrá que ver, en su aplicación, la interpretación que los jueces hagan en los nuevos procesos teniendo en cuenta que aún subsiste la norma básica o la definición típica del delito de terrorismo (que es amplia), y que ha sido señalada como violatoria al principio de legalidad por la jurisprudencia del Sistema Interamericano y que no fue superada por la sentencia del Tribunal Constitucional ni por los decretos del ejecutivo que desarrollaron dicho pronunciamiento.

Enfrentar el terrorismo no es tarea fácil para un gobierno y el gran reto es la actuación responsable del Estado en defensa de la seguridad ciudadana, pero en el marco de las limitaciones que impone el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la propia Constitución política del Estado Peruano.

**Si bien es un concepto nuevo y todavía no bien definido, ¿considera que el terrorismo es un crimen internacional?**

Por norma general, si intervienen elementos que permiten calificarlo como crimen internacional, aun cuando los actos provengan de situaciones internas. Entre los grupos terroristas existen apoyos y complicidades que rebasan las fronteras nacionales, como el tráfico de armas, el financiamiento, el tráfico de drogas, el refugio temporal y muchas veces, la participación directa de personas de distintas nacionalidades. En tal sentido, el mencionado Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos elaborado por la Comisión así lo reconoce y señala un marco dentro del cual el Estado puede abordar tan grave problema.

**El terrorismo sigue siendo una amenaza significativa contra la protección de los Derechos Humanos, la democracia, la paz y la seguridad internacional. ¿Qué trascendencia tiene la lucha contra este problema dentro del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos?**

Efectivamente, el terrorismo es un germen de desestabilización y de alteración institucional. Como tal, es una amenaza para la democracia al plantearse como un reto al Estado en su obligación de garantizar la seguridad de sus ciudadanos.

El trabajo de la Comisión no es muy difundido y debo referirme nuevamente al informe Especial al que hacía alusión previamente, estudio en el que se analiza la protección de los Derechos Humanos en conjunción con las normas del Derecho Internacional Humanitario como *lex specialis* para aquellos casos de conflicto internacional o no internacional (conflicto interno.) La indefensión de la población civil se intensifica ante los actos de terrorismo en violación a los derechos más fundamentales, como el derecho a la vida, a la integridad corporal y a la libertad, entre otros.

**¿Considera Usted que ejercer una lucha frontal para prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo es una obligación de los Estados frente a la comunidad internacional?**

Definitivamente y así lo ha considerado la Comisión. Precisamente por la responsabilidad de los Estados en salvaguardar la vida de sus habitantes, existen normas en los instrumentos del Sistema que regulan situaciones de excepción o extraordinarias en las que, por su naturaleza, se requiere de la suspensión de ciertos derechos garantizados por la ley interna y el Derecho Internacional.

Esa facultad de los Estados, así como sus límites, está claramente establecida en el artículo 27 de la Convención, es aplicada regularmente por los Estados y es además un dique de contención a los excesos que puedan presentarse por su ejercicio, así como la limitación a la suspensión de algunos derechos que son inderogables.

**Hay quienes piensan que en el caso peruano el Sistema de Derechos Humanos promueve un doble discurso al propiciar una coyuntura de impunidad en favor del terrorismo y a la vez exigirle al Estado la necesidad de adoptar medidas eficaces para prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo. ¿Es totalmente incorrecto este enfoque, o el tema del terrorismo resulta tan complicado que pudiera dar la impresión de encontrarnos frente a dos obligaciones internacionales contrapuestas?**

En ese sentido hay que comprender la reacción de comunidades que se sienten afectadas en sus valores más sentidos y sus derechos más esenciales por las acciones de los grupos terroristas. Pero en ningún momento se promueve un doble discurso. En tiempos de paz y en tiempos de conflicto, quien atenta contra la vida y los derechos fundamentales debe ser sancionado. Lo que el sistema espera, es que los procedimientos estén apegados a ciertos principios básicos de las sociedades civilizadas como son las normas contenidas en los cuatro Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales así como los principios del debido proceso. Sería muy largo elaborar sobre las distinciones que deben hacerse para diferenciar lo que son los actores en armas y lo que es la población civil. Pero el juzgamiento de unos y otros es regulado en el marco lógico de la situación y de su actividad.

El tema es complicado en cuanto a la poca claridad en la propia definición de Terrorismo al no existir un significado concreto en el Derecho Internacional. Comprender el ejercicio de los órganos de protección de los Derechos Humanos no es sencillo si no se conocen todas sus dimensiones. Lo que siempre debe considerarse es qué pasaría si uno mismo fuera acusado del delito de terrorismo y qué pensaría que sería justo al juzgarle. Siempre cabe la posibilidad de que la persona sea inocente, de ahí la existencia del principio universal de la presunción de inocencia, y en los casos que sí hay responsabilidad, es importante el derecho a la defensa legal y a un tratamiento humano.

Un caso significativo, es por ejemplo el del Frontón, en donde la acción de los agentes del Estado al develar el motín de este penal, fue más allá de la proporcionalidad y legalidad, ello según los estándares establecidos en el fallo de la Corte en la Sentencia Durand y Ugarte y en los resultados de las últimas pruebas que han evacuado las autoridades peruanas y la Comisión de la Verdad.

**En caso entren en conflicto, ¿a qué obligación internacional debe darle primacía el Estado?**

Debo insistir en que no hay contradicción. El propio ciudadano debe sentir mayor seguridad si sabe que por un lado el Estado está actuando para prevenir ataques contra sí mismo pero también debe tener la certeza de que un enemigo personal no puede acusarle injustamente sin que la justicia le provea de las garantías procesales indispensables para demostrar su inocencia.

Le pongo un ejemplo. Estados Unidos tiene todo el derecho a defender a sus ciudadanos de futuros ataques terroristas pero también tiene

la obligación de respetar el régimen de libertades de esos mismos ciudadanos así como de los derechos de aquellos sometidos a su jurisdicción. En ese sentido, la Comisión pidió al Estado medidas a favor de las personas detenidas en Guantánamo, no para que los dejara libres sino para que se establezca su estatus como prisioneros y en consecuencia los mínimos derechos a su favor.

A raíz de la decisión de la Corte en los casos Castillo Petrucci y Loayza Tamayo, de las múltiples recomendaciones hechas por la Comisión, de la sentencia del Tribunal Constitucional y de la nueva legislación antiterrorista en el Perú, se están reabriendo juicios en el fuero civil a muchos terroristas que fueron sentenciados por los jueces con identidad secreta. Si bien eso es jurídicamente ineludible hay quienes pretenden aprovechar esta coyuntura para hacer una suerte de impune relanzamiento del terrorismo con acciones proselitistas. Dentro de este contexto, ¿no se está dinamitando el sufrido proceso de pacificación nacional por la desmedida y tal vez abusiva defensa de los derechos humanos de los terroristas condenados? ¿No considera peligroso para el pueblo peruano que se inicien nuevos juicios a terroristas condenados?

Los Estados son soberanos y tienen el derecho y el deber de velar por la efectividad de los procedimientos destinados a la protección de la ciudadanía a través de los mecanismos establecidos por ley.

La Comisión tiene, por su parte, la obligación y la facultad, conforme a la Convención, de formular recomendaciones cuando hay evidencias de violaciones a los derechos protegidos en el referido instrumento. En algunos casos como los

mencionados, el propio Estado ha reconocido su responsabilidad en cuanto a la incompatibilidad de los procedimientos aplicados al juzgar a las personas sindicadas por actos de terrorismo y otros.

Por su parte, aquellos casos que han sido resueltos por la Corte incluyen decisiones que buscan la compatibilidad de la administración de justicia con la Convención. El balance entre las circunstancias que políticamente puedan afectar un Estado y su voluntad de hacer efectivos sus compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos deriva en criterios que corresponde a los Estados determinar.

**¿Existe riesgo de que sean liberados verdaderos terroristas junto con aquellos condenados injustamente?**

La respuesta a esta pregunta corresponde a las autoridades nacionales y si de la investigación de los hechos ha surgido evidencia comprobable de ilicitud, seguramente los resultados van a hacer justicia.

Algunos medios y un sector importante de la opinión pública peruana, sugieren que la Comisión tiende a defender los derechos humanos de los terroristas por encima de los derechos humanos de las víctimas de estos ataques. ¿Qué opinión le merece esto?

Les recomendaría conocer un poco más a fondo lo que hace la Comisión y, con relación al tema, recomendarles especialmente que lean los informes sobre la situación de Colombia en los cuales se señalan y condenan los actos de grupos armados como las FARC, situación que en su momento hizo la Comisión en el Informe sobre Derechos Humanos para Perú del año 2000.

**¿Qué medidas se pueden adoptar para reducir esta aparente asimetría en la defensa de los derechos humanos de los terroristas sobre los derechos humanos de las víctimas del terrorismo?**

Le reitero mi comentario anterior. Los criterios de la Comisión se encuentran ampliamente establecidos en el Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos al que puede tener acceso cualquier persona a través de nuestro sitio en internet: <http://www.cidh.org>.

**¿La iniciativa antiterrorista de los Estados debe ir siempre de la mano con el respeto irrestricto e ilimitado de los derechos humanos de los terroristas, aun en situaciones de emergencia nacional?**

Las situaciones de emergencia deben estar apegadas a los límites establecidos en el artículo 27 de la Convención Americana. Ese artículo en su inciso 1 regula las circunstancias en las cuales procede declarar un estado de excepción, mientras el inciso 2 específicamente desautoriza la suspensión de los artículos siguientes: 3, relativo al reconocimiento de la personalidad jurídica; 4, el derecho a la vida; 5, el derecho a la integridad personal; 6, la prohibición de la esclavitud y servidumbre; 9, el principio de legalidad y de retroactividad; 12, la libertad de conciencia y de religión; 17, la protección a la familia; 18, el derecho al nombre; 19, los derechos del niño; 20, el derecho a la nacionalidad; 23, los derechos políticos y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La Corte se ha pronunciado al respecto en la Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987 y en distintas decisiones y sentencias, como es precisamente el caso Castillo Petrucci y otros. En la Opinión Consultiva se destaca la necesidad de que en los

estados de excepción subsistan los medios idóneos para el control de las disposiciones que se dicten y la no derogabilidad del recurso de amparo y *habeas corpus*.

**El terrorismo ataca al corazón mismo del Estado como sociedad políticamente organizada para alcanzar el bien común. ¿Acaso no sería válido atenuar excepcionalmente la defensa de los Derechos Humanos inderogables de los terroristas para privilegiar la paz, la democracia y el Estado de Derecho como bienes jurídicos fundamentales de la sociedad, o considera que los derechos de los terroristas son absolutos frente al interés público nacional?**

¿Atenuar hasta dónde y cuál precio pagaría toda la humanidad si se flexibilizaran las garantías para defender la propia inocencia? Plantear la pregunta como derechos de los terroristas no me parece correcto porque se está presumiendo la culpabilidad de la persona. Los instrumentos del sistema no protegen derechos de los terroristas sino los derechos de toda persona humana. Recordemos que inicialmente prima una presunción de inocencia y que se debe probar la culpabilidad. Una vez probado el hecho criminal la persona debe ser sometida a un juicio imparcial y público ante tribunales independientes. Estas garantías judiciales están contempladas en el artículo 8 de la Convención y forman parte de las conquistas históricas de la humanidad desde épocas de irrespeto a la persona humana sin importar su condición, a donde no se puede retroceder.

**¿No es un poco inflexible el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos respecto a los derechos humanos inderogables de los terroristas en situaciones de emergencia? ¿No se**

**aleja de la realidad en el sentido de que limita la posibilidad de combatir eficazmente la amenaza terrorista?**

El sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos funciona caso por caso y en ese sentido existe la posibilidad de evaluar cada situación. Sin embargo, mantener la vigencia de las garantías judiciales y recursos efectivos en ningún caso limita el combate a las acciones terroristas. Las deficiencias en muchos sistemas del hemisferio se encuentran principalmente en la incapacidad de capturar, investigar y obtener las pruebas conforme a la normativa establecida para luego procesar a las personas sindicadas de delito y no en el respeto a los derechos del procesado.

Anteriormente, me atreví a las situaciones de emergencia y estados de excepción. Es evidente que el sistema toma en consideración la necesidad de adoptar medidas excepcionales en las condiciones que estipula el artículo 27 de la Convención.

Los terroristas se refugian en los Derechos Humanos cuando son capturados, pero a la hora de hacer su lucha armada los atropellan, detonando bombas, secuestrando civiles, haciendo juicios populares que terminan en ejecuciones sumarias, etc. Es decir, solo están a favor del goce de estos derechos cuando les conviene y cuando dicho goce se aplica directamente a ellos. ¿No da la impresión acaso que el sistema privilegia el goce de los derechos humanos en desmedro del deber intrínseco de respetarlos que también deben observar los terroristas?

Toda persona se acuerda del Derecho Internacional, de los Derechos Humanos y de los órganos que los protegen cuando se siente indefensa ante el poder dominante y en ese sentido tampoco actúan en forma

diferente. Debo insistir que la Comisión ha rechazado y condenado las acciones de los terroristas con firmeza y una revisión a los informes sobre países que han sido víctimas de esas situaciones, claramente lo demuestra. Las impresiones son reacciones emocionales muy entendibles cuando se enfrentan situaciones que hacen sentir indefensa a la comunidad. Semejante fenómeno se vive en varios países que ante el alza del crimen común o el crimen organizado, claman por ampliar la aplicación de la pena de muerte o proponen juicios sumarios. Sin embargo, con un esfuerzo racional, se puede comprobar fácilmente que violentando los procedimientos y cometiendo nuevos atropellos, no se consigue reducir la criminalidad, por el contrario, se incentivan nuevas respuestas de terroristas y se propician resentimientos al futuro que no son superables fácilmente.

**¿Cuál es su opinión respecto al delito de apología del terrorismo tan cuestionado por su ambigüedad, por violar el principio de legalidad y por no respetar el derecho a la libertad de cátedra y de expresión? ¿Considera usted que se debería de despenalizar esta práctica sobre la base de los principios y derechos mencionados?**

Si usted lee el inciso 5 del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, encuentra que debe ser prohibida por ley toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

En otras palabras, la propia Convención exige legislar en ese sentido. Sin embargo, deben quedar claramente determinados los conceptos



para que no se vuelva una censura interesada con fines de restringir la libertad de expresión en grupos de oposición política no violenta o se terminen penalizando las opiniones e ideas. Creo que en este sentido lo entendió el Tribunal Constitucional cuando declaró la inconstitucionalidad de esta norma en la sentencia de enero pasado.

**Estados Unidos viene promoviendo juicios en el fuero militar para sancionar a civiles sospechosos de cometer actos de terrorismo. ¿Cuál es su opinión al respecto?**

La Comisión y la Corte han sostenido el criterio de que los juicios de civiles en el fuero militar no se apegan a las obligaciones contraídas por los Estados en virtud del artículo 8 de la Convención y de los artículos XVIII y XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, para los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) que no han ratificado la Convención.

Mi opinión personal, es que los tribunales militares carecen de las calidades necesarias de independencia e imparcialidad, y en muchos casos de la capacidad técnico-jurídica para conducir un proceso apegado a las normas del debido proceso. El

procesamiento de civiles por militares o de estos últimos por sus pares cuando han cometido delitos comunes, impide el efectivo amparo contra actos arbitrarios.

**Considerando que actualmente existe vasta jurisprudencia de la Corte en contra de juzgar a civiles sospechosos de cometer actos terroristas en el fuero militar, ¿la Comisión será igual de rigurosa con Estados Unidos que con Perú en este aspecto?**

Efectivamente se han dado numerosas sentencias de la Corte sobre casos relativos al Perú. Entre estos están los de Castillo Petruzzi, Loayza Tamayo y Cantoral Benavides y también en diversas recomendaciones formuladas por la Comisión.

En cuanto a los Estados Unidos, la Comisión, a la fecha, se ha pronunciado con relación a los detenidos en Guantánamo Bay (Cuba) y ha dado medidas cautelares a favor de esos detenidos para que un tribunal determine el estatus de su detención. Desde años atrás, la Comisión ha considerado petitorios y medidas cautelares de personas que han denunciado violaciones a los derechos humanos, en virtud de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.