

Mandatos de la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; de la Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos

REFERENCIA:
OL PER 3/2020

22 de julio de 2020

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; de Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; de Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y de Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, de conformidad con las resoluciones 40/16, 35/15, 34/18 y 34/5 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, ofrecemos los siguientes **comentarios sobre el Decreto Ley No. 25475**, (“Ley que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio”), y la información que hemos recibido sobre los recientes proyectos de ley de enmienda de la misma. En particular, nos referimos **al Proyecto de Ley 4701/2019-PE** que modificaría los artículos 3 y 6 del Decreto Ley No. 25475 y penalizaría el uso de tecnologías de la información y comunicación y la realización de "propaganda" relacionada con el terrorismo, y **al Proyecto de Ley 4114/2018** que modificaría las condiciones que constituyen la "reincidencia" en cuanto a delitos relacionados con el terrorismo. También expresamos nuestra preocupación por el **Proyecto de Ley 04852/2020-CR**, que modificaría la Constitución política del Perú para consagrar en ella la participación conjunta de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico.

La aprobación de estos proyectos de ley y la ampliación de la legislación peruana de lucha contra el terrorismo son motivo de grave preocupación en lo que respecta a su conformidad con las obligaciones del Perú en materia de derecho internacional y con las normas internacionales pertinentes a la observancia de los derechos humanos y el estado de derecho en el contexto de la regulación de la lucha contra el terrorismo. En particular, nos preocupan sus posibles efectos sobre la independencia de jueces y abogados, así como su posible injerencia sobre las garantías judiciales fundamentales y esenciales para permitir un juicio justo. Además, observamos que esta legislación podría conducir a una posible restricción de la libertad de expresión y de las actividades de la sociedad civil, incluso los defensores de los derechos humanos, en el Perú.

Subrayamos la importancia de mantener las garantías fundamentales de los derechos humanos, incluso en el contexto de la lucha contra el terrorismo, y observamos que las normas internacionales de derechos humanos ya contemplan estas cuestiones

mediante sus cláusulas de limitación y derogación. Destacamos que el cumplimiento de los tratados y normas de derechos humanos son objetivos complementarios y que se refuerzan mutuamente en toda medida eficaz de lucha contra el terrorismo a nivel nacional.¹ Por lo tanto, resaltamos respetuosamente varios de los desafíos en materia de derechos humanos observados en este creciente cuerpo de legislación nacional, y alentamos a que se revisen y reconsideren algunos artículos y cláusulas claves para asegurar que estén en conformidad con las obligaciones internacionales del Perú.

Resumen de las normas de derecho internacional aplicables

Quisiéramos reiterar la obligación del Gobierno de su Excelencia de respetar y proteger los derechos individuales garantizados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH). El Perú también ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) el 28 de abril de 1978 y la Convención Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En particular, nos remitimos a los artículos 9, 10, 14, 18, 19 y 20 del PIDCP, que garantizan la libertad y la seguridad de la persona, la pronta tramitación jurídica, la detención en condiciones de igualdad y la libertad de pensamiento, opinión, expresión y asociación.

El artículo 9 reconoce y protege tanto la libertad como la seguridad de la persona. La libertad de la persona se refiere a la libertad de no confinar el cuerpo, mientras que la seguridad de la persona se refiere a la libertad de no dañar el cuerpo y la mente, o la integridad corporal y mental. En los párrafos 2 a 5 del artículo 9 se establecen salvaguardias específicas para la protección de la libertad y la seguridad de la persona. Resaltamos en particular la importante garantía establecida en el párrafo 3 sobre el derecho de "toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales " y "a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad", que es aplicable a todas las personas privadas de libertad.

El artículo 10 del PIDCP afirma que "toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano." Un aspecto clave de una detención conforme a los derechos humanos incluye la "pronta" revisión por parte de un funcionario judicial y el acceso a un abogado de su elección.²

¹ Véase la resolución 1535 (2004) del Consejo de Seguridad. Véanse también el párrafo 6 de la resolución 1456 (2003) del Consejo de Seguridad ("Los Estados deben cerciorarse de que las medidas que adopten para luchar contra el terrorismo cumplan todas las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional y adoptar esas medidas de conformidad con el derecho internacional, en particular las normas relativas a los derechos humanos y a los refugiados y el derecho humanitario...") y el párrafo 4 de la resolución 1624 (2005) ("los Estados deben asegurarse de que cualesquiera medidas que se adopten (...)se ajusten a las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, en particular el derecho internacional relativo a los derechos humanos, el derecho relativo a los refugiados y el derecho humanitario."). Véase también A/HRC/16/51, párr. 8

² Comité de Derechos Humanos de la ONU, Comentario General No. 8 del CCPR: Artículo 9 (Derecho a la Libertad y Seguridad de las Personas), 30 de junio de 1982 (explicando que en los casos penales, las demoras en llevar a una persona arrestada o detenida ante un funcionario judicial no deben exceder de unos

El artículo 14 del PIDCP establece una serie de garantías fundamentales para el debido proceso. En particular, la cláusula garantiza que toda persona acusada de un delito penal debe “disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa”.³ El derecho a la comunicación confidencial está implícito en el artículo 14, y el Comité de Derechos Humanos ha confirmado esa interpretación.⁴ El Conjunto de Principios de las Naciones Unidas para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión también dispone que “se darán a la persona detenida o presa tiempo y medios adecuados para consultar con su abogado” y establece “el derecho de la persona detenida o presa a ser visitada por su abogado y a consultarlo y comunicarse con él, sin demora y sin censura, y en régimen de absoluta confidencialidad”.⁵ Sólo en las “circunstancias excepcionales” puede un Estado restringir o suspender de otro modo este derecho, y tal restricción o suspensión debe estar especificada por la ley o usada únicamente “cuando un juez u otra autoridad lo considere indispensable para mantener la seguridad y el orden”.⁶ La protección del derecho al acceso a la asistencia jurídica de manera confidencial está consagrada en los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, que estipulan que las comunicaciones y consultas con la asesoría jurídica deben tener lugar “sin demora, interferencia ni censura y en forma plenamente confidencial”⁷ y que los Estados “reconocerán y respetarán la confidencialidad de todas las comunicaciones y consultas entre los abogados y sus clientes, en el marco de su relación profesional.”⁸

La libertad de opinión y de expresión están protegidos por el artículo 19 del PIDCP así también como el artículo 13 de la CIDH. Mientras que el derecho a la libertad de opinión en el párrafo 1 del artículo 19 PIDCP es absoluto, el derecho a la libertad de expresión en el párrafo 2 del artículo 19 está sujeto a ciertas restricciones basadas en los requisitos del párrafo 3 del artículo 19, que están estrechamente adaptados y tienen una aplicación restringida. El alcance del art. 19 (2) es amplio. Protege el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo sin tener en cuenta las fronteras. Este derecho incluye la expresión y recepción de toda forma de idea y opinión capaz de transmitirse a otras personas, únicamente sujeto a las disposiciones del párrafo 3 del artículo 19 y del artículo 20. El alcance del párrafo 2 abarca incluso las expresiones que puedan considerarse ofensivas.⁹ Además, protege todas las formas de expresión y los medios de su difusión, incluyendo: “la palabra oral y escrita y el lenguaje de signos, y

pocos días). En *Terán Jijón c. Ecuador*, el Comité de Derechos Humanos determinó que mantener a la víctima incomunicada durante cinco días sin ser llevada ante un juez y sin tener acceso a un abogado... supone una violación del párrafo 3 del artículo 9 [del PIDCP]. Comité de Derechos Humanos, Comunicación 277/1988, *Terán Jijón c. Ecuador*, Doc. de la ONU CCPR/C/44/D/277/1988 (8 de abril de 1992).

³ Art. 14(3)(b) del PIDCP.

⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación General 32, párr. 34

⁵ Principios de las Naciones Unidas para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión] Principio 18(2) y 18(3).

⁶ Conjunto de Principios de las Naciones Unidas para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, Principio 18(3)

⁷ Principios Básicos sobre la Función de los Abogados. Principio 8.

⁸ Principios Básicos sobre la Función de los Abogados. Principio 22.

⁹ CCPR/C/GC/34, párr. 11

expresiones no verbales tales como las imágenes y los objetos artísticos (...) los libros, los periódicos, los folletos, los carteles, las pancartas, las prendas de vestir y los alegatos judiciales, así como modos de expresión audiovisuales, electrónicos o de Internet, en todas sus formas".¹⁰

Toda restricción del derecho a la libertad de expresión debe ser compatible con los requisitos del párrafo 3 del artículo 19. Incumbe al Estado demostrar que una determinada restricción es compatible con los requisitos del Pacto.¹¹ En ninguna circunstancia las restricciones pueden poner en peligro el derecho en sí, por ejemplo, mediante la inversión de la relación entre la norma y la excepción.¹² Además, deben:

1. Tener un propósito legítimo, limitado a los especificados en el párrafo 3 del artículo 19.
2. Estar previstas por la ley, en el sentido de que toda restricción deberá ser "accesible al público" y " formulada con precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella". Además, " conferir a los encargados de su aplicación una discrecionalidad sin trabas para restringir la libertad de expresión".¹³
3. Ser proporcionales al fin legítimo identificado: el requisito de proporcionalidad implica que las restricciones "solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente con la necesidad específica de la que dependen".¹⁴ Además de prohibir las restricciones demasiado amplias, las restricciones deben "deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse".¹⁵

Recordamos además el artículo 20 del PIDCP en el cual se establece que el Estado tiene el deber de prohibir por ley ciertas formas de expresión. La disposición estipula que: "1. toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley" y "2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley". Todas las medidas de prohibición, incluida la penalización de la expresión, en el ámbito del artículo 20 deben cumplir las normas de legitimidad, legalidad y proporcionalidad.¹⁶ Incumbe al Estado Parte demostrar que cualquier medida adoptada es compatible con los requisitos del artículo 19 (3) del PIDCP. Estas libertades también están consagradas en los artículos 13 y 14 de la CIDH.

¹⁰ [CCPR/C/GC/34](#), párr. 12

¹¹ [CCPR/C/GC/34](#), párr. 27 and 35.

¹² [CCPR/C/21/Rev.1/Add.13](#), párr. 6; [CCPR/C/GC/34](#), párr. 21

¹³ [CCPR/C/GC/34](#), párr. 25

¹⁴ [CCPR/C/GC/34](#), párr. 22

¹⁵ [CCPR/C/GC/34](#), párr. 34

¹⁶ [CCPR/C/GC/34](#), párr. 50

También recordamos respetuosamente al Gobierno de Su Excelencia las disposiciones pertinentes de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1373 (2001), 1456 (2003), 1566 (2004), 1624 (2005), 2178 (2014), 2242 (2015), 2341 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2370 (2017), 2395 (2017) y 2396 (2017); así como la resolución 35/34 del Consejo de Derechos Humanos y las resoluciones de la Asamblea General 51/210, 49/60, 72/180 y 72/123. En todas estas resoluciones se exige a los Estados que se aseguren de que las medidas que adopten para combatir el terrorismo y el extremismo violento, incluida la incitación y el apoyo a los actos de terrorismo, cumplan todas las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional. También quisiéramos referirnos a la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, también conocida como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los defensores de los derechos humanos, en particular los artículos 1 y 2, en los que se establece que toda persona tiene derecho a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacionales e internacionales y que cada Estado tiene la responsabilidad y el deber primordiales de proteger, promover y aplicar todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como los apartados a) y b) del artículo 5, los apartados b) y c) del artículo 6 y los párrafos 2 y 3 del artículo 12. A este respecto, también deseamos referirnos a la resolución 22/6 del Consejo de Derechos Humanos, en la que se insta a los Estados a que se aseguren de que las medidas para combatir el terrorismo y preservar la seguridad nacional se ajusten a las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional y no obstaculicen la labor y la seguridad de los individuos, grupos e instituciones dedicados a promover y defender los derechos humanos.¹⁷

Preocupaciones relativas a la compatibilidad del Decreto-ley N° 25475 con el derecho internacional de los derechos humanos

Observamos que el objetivo declarado del Decreto Ley N° 25475 original es establecer "la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación policial, la Instrucción y el Juicio, así como las medidas de protección que la Sociedad está obligada a proporcionar a los Magistrados, miembros del Ministerio Público y Auxiliares de Justicia que intervengan en dichos procesos".¹⁸ También observamos positivamente que, según su artículo 12, las investigaciones sobre delitos de terrorismo deben ser realizadas de acuerdo con la "la defensa de la legalidad, el respeto a los derechos humanos y a los tratados y convenios internacionales".¹⁹

La Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo destaca que "terrorismo", "terrorista" y "los delitos terroristas" deben estar limitados al propósito de la lucha contra

¹⁷ A/HRC/RES/22/6, párr. 10; Véase también E/CN.4/2006/98, párr. 47.

¹⁸ Artículo 1 Ley 25475

¹⁹ Artículo 12b Ley 25475

el terrorismo y definidos de manera precisa.²⁰ A este respecto, observamos que el artículo 2 del Decreto Ley No. 25475 describe el delito de terrorismo como : "el que provoca, crea o mantiene un estado de zozobra, alarma o temor en la población o en un sector de ella, realiza actos contra la vida, el cuerpo, la salud, la libertad y seguridad personales o contra el patrimonio, contra la seguridad de los edificios públicos, vías o medios de comunicación o de transporte de cualquier índole, torres de energía o transmisión, instalaciones motrices o cualquier otro bien o servicio, empleando armamentos, materias o artefactos explosivos o cualquier otro medio capaz de causar estragos o grave perturbación de la tranquilidad pública o afectar las relaciones internacionales o la seguridad de la sociedad y del Estado." ²¹

Si bien no existe una definición universalmente aceptada de terrorismo, el mandato del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo ha avanzado una definición modelo basada en las convenciones internacionales y las resoluciones de las Naciones Unidas que subraya que "la definición de terrorismo y delitos conexos debe ser accesible, formulada con precisión, no discriminatoria y no retroactiva".²² De acuerdo con esta definición, para categorizar un delito como "acto terrorista" de acuerdo con las buenas prácticas del derecho internacional, deben estar presentes de forma acumulativa tres elementos: a) los medios utilizados deben ser mortales; b) la intención del acto debe ser causar temor entre la población u obligar a un gobierno u organización internacional a hacer o abstenerse de hacer algo; y c) el objetivo debe ser promover un objetivo ideológico.²³ Además, en la definición de terrorismo que figura en la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se identifican tres características acumulativas para que un acto sea considerado como terrorismo: a) Los actos, incluso contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves, o la toma de rehenes; b) Independientemente de que estén motivados por consideraciones de carácter político, filosófico, ideológico, racial, étnico, religioso o de otra índole similar, también se cometen con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general o en un grupo de personas o personas particulares, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer o abstenerse de hacer cualquier acto; y c) Los actos que constituyen delitos definidos en los convenios, las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo y comprendidos en su ámbito.²⁴

Observamos que la definición contenida en el artículo 2 del Decreto Ley 25475 describe el objetivo de crear temor en la población y el uso de medios mortales, aunque podría esbozarse con mayor claridad el aspecto ideológico del objetivo de un actor u organización terrorista. Sin embargo, el uso y la criminalización de términos ambiguos como "provocar ansiedad" y "afectar las relaciones internacionales" preocupan por la posibilidad de una aplicación arbitraria debido a su falta de especificidad jurídica. Advertimos que el hecho de incluir daños a "bien(es) o servicio(s)" aleja la legislación

²⁰ [A/HRC/16/51](#), párrafo 26.

²¹ Artículo 2 Ley 25475

²² A/HRC/16/51, párrafo 27 (cita el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2). 15, resolución 63/185 de la Asamblea General, párr. 2). 18, y E/CN.4/2006/98, párr. 49).

²³ [A/HRC/16/51](#),

²⁴ S/RES/1566, párrafo 3.

nacional de los principios básicos que figuran en los tratados internacionales sobre terrorismo y en la resolución 1566 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre los ataques contra civiles.²⁵

En el informe temático de 2019 de la Relatora Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo se advirtió que "las definiciones de terrorismo que incluyen los daños materiales, en particular a los bienes públicos, también perjudican gravemente el derecho a la libertad de reunión, ya que, a falta de otros requisitos, pueden utilizarse contra las personas que participan en movimientos sociales en los que, inadvertidamente, se causan daños materiales".²⁶ Instamos al Gobierno a que mantenga una definición de terrorismo compatible con los conceptos jurídicos básicos adoptados por los Estados y remitimos a su consideración la definición de terrorismo elaborada por el mandato de Relator Especial sobre la protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.²⁷

Además, recordamos que los delitos, incluidos los delitos contra la propiedad, que no tengan la calidad de terrorismo, independientemente de su gravedad, no deben ser objeto de legislación antiterrorista. Observamos que el enfoque acumulativo empleado en las dos definiciones mencionadas anteriormente actúa como un parámetro de seguridad para garantizar que sólo las conductas de naturaleza genuinamente terrorista sean identificadas como conductas terroristas en virtud de la legislación y la práctica de los Estados.²⁸ Como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los delitos penales deben establecerse en un lenguaje preciso e inequívoco que defina con precisión el delito punible.²⁹

Colaboración, instigación y apología

A este respecto, nos preocupa especialmente la redacción aún más ambigua y opaca empleada en otros artículos de este mismo decreto ley en relación con otros supuestos delitos relacionados con el delito de terrorismo. En particular, los delitos de "colaboración con" y "afiliación a" presuntas organizaciones terroristas, contemplados en los artículos 4 y 5 del Decreto Ley de 25475, y de "instigación" y "apología" de actos o

²⁵ Párrafo 3 de la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: "Recuerda que los actos criminales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo, que constituyen delitos definidos en los convenios, las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo y comprendidos en su ámbito, no admiten justificación en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar e insta a todos los Estados a prevenirlos y, si ocurren, a cerciorarse de que sean sancionados con penas compatibles con su grave naturaleza".

²⁶ [A/HRC/40/52](#), párrafo 41.

²⁷ [A/HRC/16/51](#).

²⁸ E/CN.4/2006/98, párrafo 38.

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Castillo-Petruzzi y otros c/Perú, Sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C, No. 52, párr. 121; véase también E/CN.4/2006/98, párr. 38.

actores terroristas, contemplados en sus artículos 6 y 7, difieren sustancialmente de las definiciones modelo a las que se ha aludido anteriormente y su formulación imprecisa y vaga se presta peligrosamente a la interpretación subjetiva. Además, parecen ser contrarias al principio básico de que el castigo debe ajustarse al delito y pueden constituir una injerencia en las prohibiciones *nullem crimen sine lege* del derecho internacional.³⁰

El artículo 4 impone duras penas de prisión "no menores de 20 años" a "el que de manera voluntaria obtiene, recaba, reúne o facilita cualquier tipo de bienes o medios o realiza actos de colaboración de cualquier modo favoreciendo la comisión de delitos (de terrorismo) o la realización de los fines de un grupo terrorista". Advertimos que esta cláusula expansiva es problemática ya que parece introducir una amplia discreción para que las autoridades pertinentes puedan calificar a una persona como participante en una actividad terrorista basándose en criterios imprecisos y demasiado inclusivos.

Además, el marco penal no parece distinguir entre niveles de responsabilidad, ya que no estipula en sus cláusulas que quienes colaboren con terroristas involuntariamente o por coerción no deben ser castigados de la misma manera que personas que hayan cometido el mismo delito a sabiendas o por voluntad propia. Para cometer actos delictivos se debe exigir una intención específica y, por lo tanto, deben ser limitados a actividades que tengan un vínculo genuino con el funcionamiento de los grupos y actos terroristas.³¹ La Relatora Especial sobre la protección y la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo destaca que interpretar el apoyo a las organizaciones terroristas de manera demasiado amplia puede dar lugar a la penalización de relaciones familiares y otras relaciones personales. Señala además que el apoyo relacionado con la garantía de que una persona disfrute de "niveles mínimos esenciales" de derechos económicos y sociales, incluidos los derechos a la alimentación, la salud y la vivienda, no debe ser penalizado como apoyo al terrorismo, recordando la posición de la Asamblea General a respecto a que las medidas de lucha contra el terrorismo no deben obstaculizar las actividades humanitarias.

Asimismo, el artículo 6 establece que "será reprimido con pena privativa de libertad, no menor de doce años ni mayor de veinte, el que mediante cualquier medio incitare a que se cometa cualquiera de los actos que comprende el delito de terrorismo." Constatamos con preocupación que el significado del término "incitar" no está claramente definido y por lo tanto también es susceptible a interpretaciones discrecionales. Destacamos las preocupaciones en materia de garantías procesales y derechos humanos que se derivan de la utilización de delitos incipientes en la regulación del terrorismo. Si bien la colaboración con agentes terroristas y la incitación a la comisión de actos de terrorismo pueden constituir (si se definen adecuadamente) delitos penales, en estos artículos no se distinguen adecuadamente los niveles de responsabilidad penal y se utilizan definiciones imprecisas de esos delitos que posibilitan su aplicación subjetiva.

A pesar de que el Estado tiene el deber de prohibir la incitación a la violencia en virtud del artículo 20 del Pacto, recordamos que cualquier medida que se tome debe

³⁰ Article 15, ICCPR.

³¹ A/70/371, párrafos. 31 a 44

cumplir con el principio de proporcionalidad. A este respecto, nos remitimos al Plan de Acción de Rabat (A/HRC/22/17/Add.4) y al Informe de 2019 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de expresión (A/74/486), en el que se destaca que la tipificación como delito sólo debe utilizarse para los casos más graves de incitación. En este respecto, parece contrario al principio de proporcionalidad fijar una pena mínima de prisión extensiva que, por su naturaleza, impide la evaluación individualizada que conlleva el requisito de proporcionalidad.

El artículo 7, relativo a la "apología" del terrorismo, es especialmente preocupante, ya que pide que se castigue a todo aquel "que públicamente a través de cualquier medio hiciera la apología del terrorismo o de la persona que lo hubiere cometido" con "con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de doce años". Esta formulación imprecisa amplía la penalización más allá de actos o amenazas de violencia letal y parece extenderse a actos protegidos por la libertad de expresión, potencialmente incluyendo informes independientes sobre terrorismo y cuestiones conexas, y los castiga con penas de prisión extremadamente severas. Observamos que las penas por "la apología" del terrorismo, incluida la actividad "online", parecen prima facie desproporcionadas. La disposición está redactada en términos generales, lo que entraña una incertidumbre jurídica considerable, posibilita la interpretación discrecional, y afectaría a la protección de la libertad de expresión y el intercambio abierto de ideas en una democracia robusta. Esta disposición parece restringir un debate público abierto sobre las medidas de lucha contra el terrorismo, el extremismo y otras cuestiones de interés general en la sociedad. Las posibilidades de abuso que podría entrañar este artículo son especialmente preocupantes, ya que al parecer podría conducir a un silenciamiento de expresiones de disidencia y crítica de la parte de periodistas, defensores de los derechos humanos, agentes de la sociedad civil y otras personas que informen sobre actos terroristas así también como las operaciones antiterroristas. La amplia y aparentemente indiscriminada gama de expresiones y actores incluidos en esta definición podría contribuir a una restricción indebida de la libertad de expresión protegida por las normas internacionales de derechos humanos.

Por extensión, el artículo 7 corre el riesgo de eludir un escrutinio público de las medidas adoptadas por las autoridades para luchar contra el terrorismo y también limitaría la rendición de cuentas por posibles violaciones de los derechos humanos cometidas durante estas operaciones. Además, el artículo 7 también indica que "el ciudadano peruano que cometa este delito fuera del territorio de la República, además de la pena privativa de libertad, será sancionado con la pérdida de la nacionalidad peruana". El castigo desproporcionadamente severo de un delito imprecisamente definido, plantean preocupaciones adicionales la conformidad de esta cláusula con las obligaciones internacionales del Perú en materia de derechos humanos. En particular, observamos con profunda preocupación que el castigo de revocar la nacionalidad de las personas por el delito parece inadecuado para lograr el objetivo señalado y, por lo tanto, una interferencia desproporcionada contraria al párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. A este respecto, destacamos también las muchas otras ramificaciones que tal medida conlleva, incluso, para el disfrute del derecho a la

nacionalidad y la prohibición de privar arbitrariamente a las personas de su nacionalidad, véase el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La Relatora Especial sobre la protección y la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha señalado que es imperativo respetar las salvaguardias en torno a la prohibición de la privación arbitraria de la nacionalidad, ya que la pérdida de la nacionalidad puede tener graves consecuencias en materia de derechos humanos.³² En virtud del derecho internacional, los Estados pueden privar a las personas de la nacionalidad cuando se hayan comportado de manera "gravemente perjudicial para los intereses esenciales del Estado",³³ siempre que la medida cumpla con las salvaguardias necesarias, incluida la oportunidad de impugnar efectivamente las decisiones ante un órgano independiente, idealmente de carácter judicial.³⁴

En lo que respecta a los artículos 4, 5, 6 y 7 del Decreto Ley 25475 en particular, recordamos que las definiciones de terrorismo y delitos conexos deben ser limitadas a los actos de naturaleza "genuinamente" terrorista de acuerdo con los elementos identificados por el Consejo de Seguridad en su resolución 1566 (2004), considerada conjuntamente con las Convenciones de Supresión que regulan el terrorismo. Por lo tanto, los delitos penales deben ser enunciados con un lenguaje preciso y sin ambigüedades, y que defina de manera limitada el delito punible. Por consiguiente, instamos al Gobierno a que adopte una definición de terrorismo, y delitos conexos, que se ajuste a los significados jurídicos básicos adoptados por los Estados partes que han firmado los convenios multilaterales pertinentes sobre terrorismo, por lo que encomiamos la definición de terrorismo elaborada por el mandato del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo para su consideración. Subrayamos también que la definición de terrorismo en la legislación nacional debe ser guiada por la Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional y la Declaración complementaria de la Declaración de 1994 sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional, que fueron aprobadas por la Asamblea General.³⁵

También llamamos respetuosamente la atención del Gobierno de su Excelencia hacia el "principio de seguridad jurídica" en virtud del derecho internacional, consagrado en el artículo 15 (1) del PIDCP y en el artículo 11 de la DUDH. Este principio exige que las leyes penales sean suficientemente precisas para que quede claro qué tipos de comportamiento y conducta constituyen un delito y cuáles serían las consecuencias de la comisión de dicho delito. Este principio reconoce que las leyes mal definidas y/o excesivamente amplias son susceptibles a una aplicación arbitraria y a abusos. La Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha puesto de relieve en repetidas

³² A/HRC/40/52/Add.5 párr 64-65

³³ Convención para reducir los casos de apatridia, art. 8 3) a) ii).

³⁴ A/HRC/25/28, párrs. 31 a 34; y A/69/10, cap. II. IV.E.2, art. 8

³⁵ Véanse las resoluciones 49/60 y 51/210 de la Asamblea General, que la Asamblea ha recordado continuamente en sus resoluciones sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional, la más reciente de las cuales es la resolución 72/123.

ocasiones los peligros de definiciones demasiado amplias de terrorismo en el derecho interno que no cumplen con las obligaciones establecidas en los tratados internacionales.

³⁶ Por consiguiente, alentamos respetuosamente a que se definan con mayor claridad las definiciones empleadas en el Decreto Ley 25475 de los delitos de terrorismo y delitos conexos, y en particular los delitos de apología, colaboración e instigación, a fin de garantizar que sólo se castiguen e investiguen mediante legislación y procedimientos de lucha contra el terrorismo los delitos que sean verdaderamente de carácter terrorista.

Instrucción y juicio

También nos preocupan los artículos 14, 15 y 16 del Decreto Ley 25475, que disponen que instrucciones y los juicios se celebren en "ambientes especiales" y que la identidad de los magistrados, los miembros del Ministerio Público y los auxiliares de justicia sean ocultados del público. Estas disposiciones pueden equivaler a un procedimiento secreto o a un procedimiento a puerta cerrada en virtud del derecho internacional, lo que puede socavar el juicio imparcial e impactar el derecho de la persona acusada a tener una representación jurídica adecuada, al limitar la capacidad de preparar una defensa apropiada.

Aunque la protección de la información clasificada en los enjuiciamientos relacionados con el terrorismo plantea importantes problemas, la introducción de la confidencialidad en los juicios de personas sospechadas de terrorismo también suscita graves preocupaciones por la falta de supervisión de esos procedimientos.³⁷ Un velo de confidencialidad puede impedir que un acusado responda eficazmente a los cargos que se le imputan y la restricción de la participación y el conocimiento público de estos casos, incluido el de la prensa, puede obstaculizar la rendición de cuentas del gobierno.³⁸ Los abogados que representan a clientes en procedimientos cerrados pueden enfrentarse a dificultades considerables para realizar su trabajo de manera eficaz y proteger a sus clientes contra violaciones flagrantes de los derechos humanos. La justicia pública es un principio de igual importancia tanto para el acusado como el público en general (así como para las víctimas de actos terroristas), ya que permite a todas las partes de estar informadas sobre las normas de justicia aplicadas. A este respecto, abrir juicios y procedimientos a un escrutinio público puede servir de salvaguardia adicional para evitar un procedimiento inadecuado. Este derecho está garantizado por el párrafo 1 del artículo 14 del PIDCP, así como por el párrafo 5 del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Además, nos preocupan las secciones a y b del artículo 13, que establecen, respectivamente, un límite de treinta días prorrogables a cincuenta días para la instrucción del juicio, en comparación con los cuatro meses estipulados por el Código de Procedimiento Penal para las instrucciones penales ordinarias, y prohíben la comparecencia como testigos "a quienes intervinieron por razón de sus funciones en la elaboración del Atestado Policial". La subsección 13a, y su acortamiento del plazo de

³⁶ A/70/371, párr. 46(c); A/73/361, párr. 34.

³⁷ Ver: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Mass_surveillance_ENG.pdf

³⁸ Ibid

instrucción, significa que los abogados defensores se ven obligados a acelerar su proceso de recopilación de pruebas, aunque esto podría requerir viajar a lugares remotos o rurales e investigar redes terroristas secretas y complejas. Por consiguiente, estas restricciones temporales limitan la capacidad de la defensa de llevar a cabo una investigación adecuada y exhaustiva antes de comparecer ante el tribunal, lo que a su vez puede afectar a la exactitud del propio juicio. También observamos la limitación impuesta en virtud del artículo 18, según la cual los abogados defensores no podrán patrocinar simultáneamente a más de un encausado, a nivel nacional. El derecho a elegir su representación legal es un derecho fundamental del acusado y esta restricción arbitraria limita dicho derecho. El derecho internacional garantiza a las personas acusadas de delitos penales el acceso a un abogado de su elección en todas las etapas del procedimiento penal, incluso durante las investigaciones y las actuaciones preliminares. El artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el principio 1 de los Principios básicos sobre la función de los abogados prevén este derecho. El derecho a elegir un abogado está fundamentalmente vinculado al derecho a presentar una defensa y es una de las salvaguardias más importantes contra la tortura y los abusos durante la detención.³⁹

Además, el artículo 13b, que aparentemente prohíbe que el personal policial o militar que haya participado en las primeras etapas de la investigación comparezca como testigos, sugiere que cualquier prueba obtenida durante esta etapa de la investigación no puede ser debidamente examinada y evaluada. Es más, no se puede investigar plenamente cualquier violación de los derechos humanos que se pueda haber cometido durante ese período, incluida la detención incomunicada, la tortura u otras formas de coacción. Por lo tanto este artículo parece ser contrario al artículo 14 del PIDCP, en el que se establece que "toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a (...) b) disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección; (...) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo".

Por lo tanto, también recomendamos la revisión y reconsideración de los artículos 13, 14, 15, 16 y 18, ya que su iteración actual parece dar prioridad a la rapidez, la seguridad y el secretismo por encima del derecho a un juicio justo.

Proyectos de Ley

Nos preocupan profundamente los proyectos de enmienda al Decreto Ley 25475, que en lugar de abordar algunas de las lagunas identificadas anteriormente, podrían ampliar aún más varios de sus artículos y definiciones problemáticas.

Proyecto de Ley 4701/2019-PE

Mientras que la nueva inclusión del uso de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas por parte de agentes o grupos terroristas en las categorías de delitos con los castigos más severos reconoce en parte la amenaza que plantean globalmente

³⁹ PIDCP Artículo 14 (3)(b); Principio 1

ciertos tipos de armas, nos preocupa que esta adición fundamentada desvíe la atención de otras enmiendas introducidas por el mismo Proyecto de Ley. En particular, el artículo 1 del Proyecto de Ley 4701/2019-PE también modifica el artículo 3 del Decreto Ley 25475 para castigar a los presuntos agentes terroristas que "se vale(n) del uso de las Tecnologías de la Información o Comunicación" con una pena de privación de libertad no inferior a 30 años. Además, el artículo 2 del Proyecto de Ley 4701/2019-PE, modifica el artículo 6 del Decreto Ley 25475 de modo que ahora establece adicionalmente que "el que, a través del uso de las Tecnologías de la Información o Comunicación, realiza propaganda de los actos terroristas, mediante la difusión de videos, audios, imágenes, textos o cualquier tipo de información, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de veinte ni mayor de veinticinco años."

Coincidimos en que el uso de las tecnologías de la información o comunicación con el fin de reclutar e incitar a otros a cometer actos de terrorismo es un motivo de grave preocupación para los Estados, que ha ido adquiriendo cada vez más importancia en años recientes. Las plataformas virtuales pueden ser utilizadas para la difusión de discursos de incitación al odio, la promoción de ideologías violentas que conducen al extremismo violento, en particular de personas vulnerables, e incluso para la coordinación de atentados terroristas concretos, entre otros fines potencialmente peligrosos. Sin embargo, considerando tanto el papel que pueden jugar las tecnologías de la información o comunicación en el fomento del disfrute de los derechos humanos, como las repercusiones negativas que pueden tener medidas que limitan el libre intercambio de ideas e información, las restricciones a estas tecnologías no deben ser arbitrarias y deben ajustarse a los principios de legalidad, proporcionalidad, necesidad y no discriminación, y proporcionar un recurso efectivo a las personas que se vean injustamente afectadas por ellas.

Los artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley 4701/2019-PE utilizan una terminología extremadamente ambigua para describir el delito que pretenden abordar. Concretamente, el Proyecto de Ley castiga a quienes "se valen del uso" o "el que a través del uso" de las tecnologías de información y comunicación con una pena desproporcionada, potencialmente de no menos de 30 años (artículo 1) y de entre 20 y 25 años de prisión (artículo 2). Reiteramos nuestra preocupación por la proporcionalidad de la sentencia con la ambigüedad del delito identificado. No se define claramente lo que constituye "el uso" de tecnologías de información y comunicación, y no se distinguen claramente los distintos grados de utilización de las mismas por presuntos o posibles terroristas.

Nos preocupa el efecto negativo que los artículos anteriormente mencionados del Decreto Ley 25475 y la aparente falta de proporcionalidad en la adopción de estas medidas generalizadas, que a su vez se basan en definiciones demasiado amplias de terrorismo y delitos conexos, podrían tener en las actividades de la sociedad civil.⁴⁰ Resulta preocupante que, a pesar de las dos disposiciones del Proyecto de Ley relacionadas con este tema, el Gobierno no ha sido claro en cuanto a la base legal, el procedimiento y la responsabilidad para la adopción de estas medidas, aparte de haber indicado una necesidad de "actualizar las regulaciones de carácter penal" a la luz de los

⁴⁰ A/HRC/40/52, paras. 60, 61, 65

desarrollos tecnológicos y sociales.⁴¹ Nos preocupa también que estas deficiencias puedan dar lugar a la imposición de sanciones desproporcionadas en relación con la gravedad y el daño social causado por la conducta proscrita. En consecuencia, recomendamos que la definición y los niveles de responsabilidad penal que corresponden al "uso" de estas tecnologías se esbozen con mucha más claridad, garantizando la precisión, la certidumbre y el cumplimiento de los derechos humanos en el derecho nacional.

Además, la definición ambigua del delito de "realizar propaganda de actos terroristas" o la "difusión de vídeos, audios, imágenes, textos o cualquier otro tipo de información" en el artículo 2 del Proyecto de Ley 4701/2019-PE, puede conducir a una aplicación desmesurada de estos términos jurídicos, lo que a su vez podría crear graves posibilidades de abuso de los mismos. Nos preocupan profundamente estas formulaciones opacas, ya que suscitan dudas en cuanto a la falta de diferenciación entre la "propaganda de actos terroristas" y los actos que están vinculados a las acciones terroristas genuinas. La formulación actual y el alcance del artículo 2 de este Proyecto de Ley presenta una interpretación ambigua del uso y la difusión de la información y no separa ni delimita claramente entre la propaganda y los delitos concretos en su imposición de penas extremadamente severas de hasta 25 años de prisión. Reiteramos que nos preocupa profundamente la posible censura y castigo indiscriminado de cualquier discurso sobre el terrorismo o actividad de difusión de información relacionada con el terrorismo, especialmente en el caso de las actividades de los defensores de los derechos humanos y los periodistas. Esas actividades podrían interpretarse como una justificación, por la actual redacción del artículo 2 del Proyecto de Ley 4701/2019-PE, de la imposición de severas penas de privación de libertad de más de veinte años de prisión.

Consideramos que el Proyecto de Ley 4701/2019-PE en su estado actual no cumpliría con los requisitos de precisión y claridad bajo el artículo 19 (3) PIDCP, y que, al contrario, su adopción constituiría una interferencia desproporcionada en el derecho a la libertad de información y de expresión, teniendo en cuenta la penalización de ciertas formas de expresión con castigos severos, y la inevitable autocensura que individuos practicarían al discutir y compartir información de interés general.

Proyecto de Ley 4114/2018

También quisiéramos expresar nuestras preocupaciones acerca del Proyecto de Ley 4114/2018 que modificaría el artículo 9 del Decreto Ley 25475 sobre la reincidencia. Si bien la formulación original de este artículo establecía que los reincidentes serían castigados con una privación de libertad no inferior a 30 años si se cometía un nuevo delito dentro de los 10 años siguientes a la sentencia anterior, esta modificación eliminaría la restricción temporal estipulada anteriormente y, en su lugar, castigaría la comisión de cualquier nuevo delito "doloso", independientemente del tiempo transcurrido, con una privación de libertad no inferior a 30 años. Consideramos que la

⁴¹ Exposición de Motivos Proyecto de Ley 4701/2019-PE – III. Empleo de las Tecnologías de la Información y Comunicación para la Propaganda del Delito de Terrorismo

definición de reincidencia no está claramente formulada, lo que suscita serias preocupaciones por su utilización arbitraria y opaca.

Si bien la reincidencia grave o persistente puede constituir claramente una circunstancia agravante y justificar la imposición de sentencias proporcionalmente graves a su autor, nos preocupa, en particular a la luz de la ambigüedad de algunas de las definiciones antes mencionadas, que una posible sentencia de privación de libertad de al menos 30 años pueda ser sumamente desproporcionada con respecto al acto cometido, ya que una vez más no se definen claramente los distintos niveles de responsabilidad penal que podrían corresponder a este delito. En lugar de abordar y aclarar el artículo 9 y otros delitos en la ley original, la enmienda propuesta reforzaría la imposición de una pena severa por un delito que no está claramente definido y eliminaría la prescripción de su uso. Además, el nuevo término "doloso", y los actos que entrañaría, así como su vinculación con el delito de reincidencia, no están claramente definidos, lo que también aumenta el riesgo de interpretación subjetiva y de posibles abusos.

Quisiéramos subrayar respetuosamente que la rehabilitación y la reintegración son partes vitales de un sistema de justicia penal eficaz en general y fundamentales para las estrategias sostenibles y a largo plazo de lucha contra el terrorismo en particular. Como señaló la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo de las Naciones Unidas en su Estudio sobre la aplicación mundial de la resolución 1624, los programas de rehabilitación deben considerarse cuidadosamente en vista de su repercusión directa en los derechos fundamentales, incluido los derechos a la libertad de pensamiento, conciencia, religión y opinión, así como el derecho a un trato justo de conformidad con el estado de derecho. También subrayamos que los programas de rehabilitación deben incluir el acceso a servicios individualizados en función de edad y género, incluidos la atención médica, la salud mental y el apoyo psicosocial, la educación y la asistencia jurídica, con el máximo respeto a la privacidad y la confidencialidad. Debe haber un asesoramiento individualizado para evaluar adecuadamente cada caso y determinar la afiliación y/o la condición de víctima de cada persona, teniendo en cuenta al mismo tiempo las consideraciones de edad y género y las necesidades específicas particulares, y reducir al mínimo los riesgos que puedan dar lugar a la estigmatización y la exclusión social. También subrayamos que los menores de edad necesitan protección especial y deben ser tratados principalmente como víctimas, y nunca detenidos o enjuiciados únicamente por su asociación o pertenencia a un grupo armado.⁴²

Proyecto de Ley 04852/2020-CR

También nos preocupa el Proyecto de Ley 04852/2020-CR de marzo de 2020, que busca aumentar la participación de las fuerzas armadas peruanas en el ámbito de las operaciones e investigaciones antiterroristas. Esta propuesta de enmienda modificaría la Constitución peruana de manera que su artículo 2 incluiría subsecuentemente el nuevo

⁴² [Key Principles and Initial Guidelines for the Protection, Prosecution, Repatriation, Rehabilitation and Reintegration of Women and Children affiliated with United Nations-listed Terrorist Groups; See https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/key_principles-april_2019.pdf](https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/key_principles-april_2019.pdf)

derecho de todas las personas a la "seguridad ciudadana" y su artículo 171 establecería que "las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional participan conjuntamente en la seguridad ciudadana, el desarrollo económico y social de país, en la defensa civil, así como en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, de acuerdo con la ley."

Recordamos que el artículo 12 del Decreto Ley 25475 original disponía que las investigaciones sobre delitos de terrorismo debían ser llevadas a cabo por la Policía Nacional del Perú, excepto "En los lugares que no exista dependencia de la Policía Nacional del Perú". En esos lugares, "la captura y detención de los implicados en estos delitos corresponderá a las Fuerzas Armadas, quienes los pondrán de inmediato a disposición de la dependencia policial más cercana para las investigaciones a que hubiere lugar". Si bien nos preocupaba la imprecisión de la terminología empleada en relación con estos lugares, que al parecer limitaba temporalmente la supervisión y la transparencia de las actividades antiterroristas en ciertos lugares geográficos no definidos, consideramos que esta enmienda eliminaría las restricciones temporales y geográficas a las Fuerzas Armadas que se estipulaban anteriormente en el Decreto Ley 25475, lo que a su vez reduciría gravemente la supervisión civil de las operaciones antiterroristas. Expresamos nuestra preocupación de que esto podría facilitar la impunidad por las violaciones de los derechos humanos potencialmente cometidas durante las operaciones antiterroristas y abrogar el estado de derecho y la autorización o el control judicial en el contexto de estas acciones.

Dadas las amplias e imprecisas definiciones de terrorismo y otros delitos conexos esbozadas por el Decreto Ley 25475, advertimos que la atribución de poderes aumentados e indefinidos a las Fuerzas Armadas por esta enmienda podría contribuir al uso arbitrario e irrazonable de esos poderes. Las definiciones particularmente ambiguas de "colaboración", "incitación" y "apología" del terrorismo ya conferirían poderes discrecionales desproporcionados a los organismos estatales en el enjuiciamiento de estos presuntos delitos. Sin embargo, nos preocupa que las salvaguardias adecuadas, incluida la revisión judicial, que tienen por objeto garantizar que esas facultades no se ejerzan de manera arbitraria o irrazonable puedan ser aún menos probables en lo que respecta a las actividades u operaciones emprendidas por las Fuerzas Armadas. Por consiguiente, opinamos que las medidas de lucha contra el terrorismo deben confiarse, en la mayor medida posible, a las autoridades civiles, cuyas funciones se relacionan con la lucha contra los delitos y cuyo desempeño de las funciones de lucha contra el terrorismo se ajusta a poderes ordinarios.⁴³ También quisiéramos recordar que el ejercicio de esas funciones y facultades debe basarse en disposiciones jurídicas claras que enumeren exhaustivamente las facultades en cuestiones reconocidas por el mandato como mejores prácticas.⁴⁴ Sin embargo, el Proyecto de Ley no estipula claramente las razones ni el alcance de las facultades que se otorgarán a las Fuerzas Armadas.

Por último, destacamos que el terrorismo no puede ser derrotado únicamente mediante la fuerza militar, por autoridades policiales y operaciones de los servicios de inteligencia, y subrayamos la necesidad de abordar las condiciones que conducen a la

⁴³ A/HRC/16/51, Anexo, Práctica 3(1)

⁴⁴ A/HRC/16/51, párr. 15

propagación del terrorismo, como se indica en los pilares I y IV de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo,⁴⁵ que subraya, entre otras cosas, la necesidad de intensificar los esfuerzos para la prevención y la solución pacífica de los conflictos prolongados, y la necesidad de promover el estado de derecho, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la buena gobernanza, la tolerancia y la inclusión para ofrecer una alternativa viable a quienes podrían ser susceptibles de ser reclutados por terroristas o a una radicalización conducente a la violencia. Nos preocupa que esta enmienda dé prioridad a la fuerza militar en detrimento de las condiciones que conducen al terrorismo, lo que en última instancia podría ser contraproducente para el disfrute de los derechos humanos y la seguridad en el Perú.

Observaciones finales

Consideramos que el Decreto Ley N° 25475 y los proyectos de ley en su forma actual no se ajustan a las mejores prácticas en relación con las leyes de lucha contra el terrorismo y las obligaciones del Perú en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Tampoco se ajustan a las obligaciones del Estado bajo en particular en lo que respecta al juicio imparcial, los derechos de libertad y las libertades de expresión y opinión. Por lo tanto, recomendamos que se reconsideren y revisen las mencionadas enmiendas y secciones de la ley original, así como otras leyes y disposiciones conexas que puedan dar lugar a prácticas que violen los derechos a las libertades fundamentales, a fin de que se ajusten a las normas internacionales de derechos humanos.

Si bien somos conscientes de los importantes desafíos que plantea el terrorismo, y del deber del Estado de garantizar la seguridad de su población, manifestamos nuestra grave preocupación por las definiciones imprecisas y ambiguas de varios presuntos delitos relacionados con el terrorismo que se describen en el decreto ley original. Recordamos que el hecho de que no utilizar un lenguaje preciso e inequívoco en relación con los delitos de terrorismo puede afectar fundamentalmente a la protección de una serie de derechos humanos y libertades. Nos preocupa en particular que, en lugar de abordar y corregir estas definiciones demasiado amplias, las enmiendas propuestas las profundicen y amplíen aún más. El Proyecto de Ley 4701/2019-PE es especialmente preocupante a este respecto debido a las repercusiones que podría tener sobre la libertad de expresión en el Perú, ya que promulgaría severas sanciones por el "uso" vagamente definido de las tecnologías de la comunicación y la información, y la "difusión" de la propaganda. Hacemos un llamamiento a las autoridades para que reconozcan, en la ley y en la práctica, la libertad de expresión en los medios de comunicación, tanto tangibles como digitales, como un derecho individual, sujeto únicamente a las restricciones permitidas por el derecho internacional de los derechos humanos.

En este sentido, también expresamos nuestra preocupación por la creciente "securitización" de la estrategia antiterrorista del Perú de manera más general, como lo ejemplifican otras propuestas de enmienda que buscan aumentar el papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contraterrorista de manera indefinida. A largo plazo, nos preocupa que estas enmiendas, de ser aceptadas, podrían erosionar aún más el estado de derecho, la

⁴⁵ <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/un-global-counter-terrorism-strategy>

libertad de expresión, el espacio cívico y la responsabilidad gubernamental en relación con asuntos de la lucha contra el terrorismo en el Perú y que, por lo tanto, podrían resultar contraproducentes para su objetivo declarado.

Por consiguiente, alentamos un proceso de examen independiente de las leyes y enmiendas pertinentes para que se ajusten más claramente a las normas internacionales de derechos humanos. Observamos que las mejores prácticas internacionales alientan a los Estados a examinar periódicamente de manera independiente la legislación antiterrorista para asegurarse de que sigue siendo necesaria y se ajusta al derecho internacional, y ofrecemos nuestra asistencia técnica para este fin.

Como es nuestra responsabilidad, de conformidad con los mandatos que nos ha encomendado el Consejo de Derechos Humanos, tratar de aclarar las acusaciones que se señalan a nuestra atención, agradeceríamos su cooperación y sus observaciones adicionales sobre los siguientes asuntos:

1. Sírvase proporcionar cualquier información adicional y/o comentario(s) que pueda tener sobre la mencionada evaluación de la legislación antiterrorista del Perú.
2. Sírvanse explicar cómo el Decreto Ley 25475 y el Proyecto de Ley 4701/2019-PE son compatibles con las obligaciones del Perú en virtud de los artículos 2, 9, 10, 14, 15, 18, 19, 21, 22 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 11, 12, 19 y 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y cómo puede remediar las mencionadas incoherencias con las normas internacionales de derechos humanos identificadas tanto en el proyecto de enmienda como en el decreto original.
3. Sírvase explicar en detalle las definiciones de los delitos de "colaboración con", "incitación a", "apología de", "difusión de propaganda" y "el uso de las tecnologías de información y comunicación" en relación con los actos o agentes terroristas. Sírvanse explicar cómo se ajustan esas definiciones a las obligaciones del Estado Peruano en virtud del artículo 19 del PIDCP y a las definiciones modelo del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.
4. Sírvanse indicar qué medidas jurídicas y administrativas concretas se han adoptado para que los periodistas, los defensores de los derechos humanos y la sociedad civil puedan llevar a cabo su trabajo y otras actividades legítimas, en particular mediante el ejercicio de su derecho a la libertad de opinión y de expresión y de su derecho a la libertad de asociación, en un entorno seguro y propicio, sin temor a ser designados "terroristas".
5. Sírvanse proporcionar más información sobre las políticas de rehabilitación y reintegración de los terroristas condenados en el Perú.

Sírvanse proporcionar más información sobre los delitos que entrarían en la categoría de crímenes "dolosos" en el Proyecto de Ley 4114/2018 en relación con los delincuentes reincidentes.

6. Sírvase describir el alcance de las facultades otorgadas a las Fuerzas Armadas por el Proyecto de Ley 04852/2020-CR y cómo se regularía y garantizaría la supervisión civil de esas nuevas facultades, así como las operaciones e investigaciones de las Fuerzas Armadas de manera más amplia.
7. Sírvase proporcionar información detallada sobre la forma en que las actividades de lucha contra el terrorismo del Gobierno de Su Excelencia se ajustan a las resoluciones 1373 (2001), 1456 (2003), 1566 (2004), 1624 (2005), 2178 (2014), 2341 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2370 (2017), 2395 (2017) y 2396 (2017) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; así como la resolución 35/34 del Consejo de Derechos Humanos y las resoluciones de la Asamblea General 49/60, 51/210, 72/123, 72/180 y 73/174, en particular con las normas internacionales de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario que figuran en ellas.

Esta comunicación, como un comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio web de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Fionnuala Ní Aoláin

Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo

Agnes Callamard

Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias

David Kaye

Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión

Mary Lawlor

Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos