

Mandatos de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos y de la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo

REFERENCIA:
OL NIC 3/2020

13 de noviembre de 2020

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; de Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; de Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; y de Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, de conformidad con las resoluciones 43/4, 41/12, 43/16, y 40/16 del Consejo de Derechos Humanos, y de Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos artículo 41 de la Convención Americana de Derechos Humanos

Escribimos esta carta para comunicar al Gobierno de Su Excelencia nuestras reacciones preliminares a la Ley de Regulación de Agentes Extranjeros y la Ley Especial de Cibercrimen, aprobadas recientemente por la Asamblea Nacional. Esta carta basa su análisis en las obligaciones de Nicaragua de respetar y garantizar el derecho internacional de los derechos humanos, así como la relación entre estas leyes, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), al que Nicaragua se adhirió el 12 de marzo de 1980, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por Nicaragua el 25 de septiembre de 1979.

1. Resumen de los textos normativos

La ley especial de cibercrimen amplía el alcance del derecho penal, en particular, a los actos cometidos mediante el uso de equipos de tecnología de la información y de la comunicación. Nuestras observaciones se limitarán a su alcance extraterritorial, regulado en el artículo 2 de la ley, a la tipificación como delito de la difusión de información falsa y/o tergiversada, regulada en el artículo 30 y la cuestión de la suplantación y apropiación de identidad informática, regulada en el artículo 22 de la ley.

El artículo 2 de la ley señala:

"La presente Ley es de orden público y se aplicará a quienes cometan los delitos previstos en esta, dentro o fuera del territorio nacional."

El artículo 22 de la ley señala:

“El que suplantare o se apoderare de la identidad informática de una persona natural o jurídica por medio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, se le impondrá pena de tres a cinco años de prisión y doscientos a quinientos días de multa.

Si con las conductas descritas en el párrafo anterior se daña, extorsiona, defrauda, injuria o amenaza a otra persona para ocasionar perjuicio y obtener beneficios para sí mismo o para terceros, se le impondrá pena de cinco años a ocho años de prisión y trescientos a seiscientos días de multa”.

El artículo 29 de la ley señala:

“Quien haciendo uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, incite, instigue, provoque o promueva la comisión de delitos, ensalce el crimen o enaltezca a su autor o partícipes o se lo adjudique, se le impondrá pena de tres a cinco años de prisión y doscientos a quinientos días de multa”.

El artículo 30 de la ley señala:

"Quien, utilizando las Tecnologías de la Información y la Comunicación, publique o difunda información falsa y/o tergiversada, que produzca alarma, temor, zozobra en la población, o a un grupo o sector de ella a una persona o a su familia, se impondrá la pena de dos a cuatro años de prisión y trescientos a quinientos días multa.

Si la publicación o difusión de la información falsa y/o tergiversada, perjudica el honor, prestigio o reputación de una persona o a su familia, se le impondrá una pena de uno a tres años de prisión y ciento cincuenta a trescientos cincuenta días multa.

Si la publicación o difusión de la información falsa y/o tergiversada, incita al odio y la violencia, pone en peligro la estabilidad económica, el orden público, la salud pública o la seguridad soberana, se le impondrá pena de tres a cinco años de prisión y quinientos a ochocientos días multa."

El artículo 39 señala:

En la etapa de investigación para la obtención y conservación de la información contenida en los sistemas informáticos o cualquiera de sus componentes, se requerirá autorización judicial por cualquier Juez de Distrito de lo Penal, a petición debidamente fundamentada por la Policía Nacional o el Ministerio Público. Una vez iniciado el proceso, cualquiera de las partes podrá solicitar la autorización al juez de la causa.

Para tal efecto el juez podrá:

11. Ordenar al proveedor de servicios, recolectar, extraer o grabar los datos relativos a un usuario, así como el tráfico de datos en tiempo real, a través de la aplicación de medidas tecnológicas.

La ley de regulación de agentes extranjeros regula las obligaciones de las personas físicas o jurídicas consideradas como agentes extranjeros (artículo 2). La definición de agentes extranjeros incluye a las personas físicas o jurídicas nicaragüenses o de otra nacionalidad que reciben financiación o bienes directa o indirectamente de

terceros Estados, personas naturales, agencias, fundaciones, sociedades o asociaciones extranjeras (artículo 3.2.). Las personas que reúnen los requisitos para ser agentes extranjeros deben registrarse como tales en el Ministerio de Gobernación (artículo 6). El incumplimiento de esta obligación puede acarrear la confiscación de fondos, la imposición de multas, la cancelación de personalidad jurídica, la prohibición de actividades y un posible enjuiciamiento por la vía penal (artículo 15). Las personas registradas como agentes extranjeros deben informar mensualmente de los gastos a las autoridades (artículo 10), deben declarar la finalidad para la que se utilizarán los fondos recibidos y tienen prohibido gastar dichos fondos de forma contraria a lo declarado (artículos 9 y 11). Las personas registradas como agentes extranjeros tienen prohibido recibir donaciones anónimas (artículo 12), y se les prohíbe intervenir en cuestiones relativas a la política interna de Nicaragua (artículo 14) o financiar cualquier tipo de organización que trabaje en cuestiones políticas en Nicaragua (ibíd.).

2. Normas internacionales de derechos humanos aplicables

El párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos entraña la obligación de respetar y garantizar los derechos consagrados en el Pacto. Las obligaciones en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) se aplican al Estado Parte. Esto incluye “todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras autoridades públicas o gubernamentales, cualquiera que sea su nivel: nacional, regional o local”.¹ De la misma forma, el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

Los artículos 19 del PIDCP y 13 de la Convención Americana protegen el derecho a la libertad de opinión y de expresión. A diferencia del derecho a la libertad de opinión del párrafo 1 del artículo 19, el derecho a la libertad de expresión del párrafo 2 del artículo 19 puede estar sujeto a restricciones siempre que éstas sean compatibles con los requisitos contenidos en el párrafo 3 del artículo 19. De la misma forma el artículo 13.2 CADH prescribe que el ejercicio de la libertad de expresión no podrá estar sujeto a censura previa sino a responsabilidades ulteriores, que deberán ser compatibles con los requisitos contenidos en dicho párrafo. La libertad de expresión protege el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras y a través de cualquier medio de comunicación. Este derecho incluye la expresión y recepción de comunicaciones de toda forma de idea y opinión capaz de transmitirse a otros.² Protege todas las formas de expresión y los medios para su difusión, comprendiendo todos modos de expresión tanto audiovisuales como electrónicos o de Internet.³

El artículo 22 del PIDCP y el artículo 16 de la CADH protegen la **libertad de asociación**. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas estableció que ello incluye no sólo el derecho a formar una asociación, sino también el derecho de sus

¹ CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13 para. 4.

² CCPR/C/GC/34 párr. 11.

³ Ibid., para. 12; CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra la República de Costa Rica. No.

12.367, Caso la Nación Mauricio Herrera Ulloa y Fernan Vargas Rohrmoser. 28 de enero de 2002. Párr. 97.

miembros a llevar a cabo las actividades de la asociación.⁴ Como tal, la imposición de restricciones a las actividades de la asociación o de una multa por dichas actividades equivaldría a una restricción de la libertad de asociación.⁵ La Corte Interamericana ha señalado que el artículo 16.1 de la Convención establece que la libertad de asociarse libremente con otras personas debe garantizarse sin intervención [ilegitima] de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan su ejercicio. Además, gozan del derecho y la libertad de agruparse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, y el Estado tiene la correlativa obligación negativa de no presionar o entrometerse de forma tal que pueda alterar o desnaturalizar dicha finalidad⁶.

Para ser compatibles con el Pacto y la Convención, las restricciones a la libertad de expresión y de asociación deben cumplir los requisitos establecidos en el artículo 19.3 y en el artículo 22 del Pacto, así como en el artículo 13.2 y 16 de la Convención, respectivamente. En ninguna circunstancia las restricciones pueden ser tan onerosas que pongan en peligro el derecho en sí.⁷ Cualquier limitación a estos derechos debe:⁸

- a) Estar prevista de manera expresa, taxativa, precisa y clara en una ley en sentido formal y material.⁹ Al respecto, no es suficiente que las restricciones sean aprobadas formalmente por el órgano competente, sino que la norma debe adoptarse según el procedimiento requerido por el derecho interno del Estado,¹⁰ ser “accesible al público”, y “estar formulada con suficiente precisión para permitir que una persona regule su conducta en consecuencia”. Además, “no debe conferir una discreción ilimitada para la restricción de la libertad de expresión a los encargados de su ejecución”;¹¹
- b) Perseguir un objetivo legítimo, limitado a los especificados en el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto y el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención: asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás”, o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”; y
- c) Ser necesaria y proporcional al objetivo legítimo que se persigue. En cuanto al primer requisito, la restricción debe ser algo más que “útil”, “razonable” o “deseable”¹² y debe ser indispensable para lograr el fin legítimo, lo cual significa que no puede alcanzarse razonablemente por un medio menos

⁴ Kalyakin et al. v. Belarus, no. 2153/2012, párr. 9.2.

⁵ Korneenko v. Belarus, no. 1296/2003, párr. 10.2.

⁶ Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. Párr. 155.

⁷ CCPR/C/GC/34 para. 21

⁸ Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107; Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 95; Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte IDH. *Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 104.

⁹ CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 69

¹⁰ Corte IDH. La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6. Párr. 27.

¹¹ Comité de Derechos Humanos, Comentario General no. 34, CCPR/C/GC/34., párr. 25.

¹² *Ibid.*, párr. 34.

restrictivo de los derechos humanos¹³. 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 Para determinar la estricta proporcionalidad de la medida de limitación, ha de determinarse si el sacrificio de la libertad de expresión que ella conlleva resulta exagerado o desmedido frente a las ventajas que mediante ella se obtienen.¹⁵ Además de prohibir las restricciones excesivamente amplias, las restricciones deben ser “adecuadas para desempeñar su función protectora; deben ser el instrumento menos perturbador [...]; deben guardar proporción con el interés que debe protegerse”.¹⁶

3. Preocupaciones relativas a la Ley de especial de Cibercrimitos

3.1. Introducción

El texto señala que el objetivo de la ley es la “prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos cometidos por medio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación” y la “protección integral de los sistemas que utilicen dichas tecnologías, su contenido y cualquiera de sus componentes”. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación son definidas como “conjunto de medios de comunicación y las aplicaciones de información que permiten la captura, producción, reproducción, transmisión, almacenamiento, procesamiento, tratamiento y representación de información”.

3.2. El ámbito de aplicación de la ley

El ámbito de aplicación de la ley es amplio y carece de una redacción que, en términos claros y precisos, determine el ámbito de alcance de la jurisdicción estatal para la persecución penal. El artículo 2 especifica que se aplica a todo aquel que viole la ley, independientemente de que se encuentre en el territorio de Nicaragua. En la exposición de motivos del proyecto de ley, la justificación que se da es que los delitos cibernéticos tienen carácter internacional, en la medida en que el *iter criminis* puede comenzar o terminar tanto fuera como dentro del territorio del Estado. Sin embargo, no está claro cómo debe interpretarse el ámbito de aplicación extraterritorial de la ley especial sobre cibercrimitos.

En virtud del derecho internacional, los Estados gozan de una amplia discreción para prescribir el derecho penal sobre los actos cometidos fuera de sus propios territorios. En la práctica de los Estados se reconocen, por ejemplo, variaciones del principio de territorialidad, el principio de nacionalidad, el principio de protección o seguridad, la doctrina de efectos y el principio de jurisdicción universal.¹⁷ En el Código

¹³ CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 85

¹⁴ Comité de Derechos Humanos, Comentario General no. 34, CCPR/C/GC/34, para 22.

¹⁵ CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 88

¹⁶ Comité de Derechos Humanos, Comentario General no. 34, CCPR/C/GC/34, párr. 34.

¹⁷ Crawford J., *Brownlie's principles of public international law* (9th ed. OUP 2019), capítulo 21.

Penal de Nicaragua, estos principios se aplican en los artículos 13 a 16 para justificar el alcance extraterritorial del Código Penal.

No obstante la jurisdicción prescriptiva permisiva sobre los delitos de derecho internacional, dichas leyes deben cumplir con los requisitos sustantivos del derecho de los derechos humanos. El artículo 15 del Pacto y el artículo 9 de la Convención Americana regulan los principios de *nulla poena sine lege* y la prohibición de las leyes retroactivas. Tanto el Comité de Derechos Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han interpretado la disposición en el sentido de que incluye un requisito general de claridad en las disposiciones de derecho penal.¹⁸ Además, en la medida en que una disposición de derecho penal constituya una restricción de los derechos reconocidos en el Pacto y en la Convención, esas restricciones deben cumplir el requisito de legalidad detallado en la sección 2 de esta carta.

Así pues, el hecho de no aclarar el ámbito de aplicación de su legislación penal podría constituir una violación del Pacto y a la Convención Americana.

El artículo 2 de la ley especial de ciberdelitos no aclara las modalidades del ámbito de aplicación extraterritorial de la ley. El artículo 45 de la ley aclara que las cuestiones no reguladas por dicha ley se regirán por el Código Penal. Dado que la aplicación extraterritorial de la ley se regula en el artículo 2 de la ley, no queda claro si debe interpretarse de conformidad con los artículos 13 a 16 del Código Penal, que regulan su ámbito de aplicación extraterritorial. En resumen, aunque el Estado tiene competencia para extender la aplicación de sus leyes penales más allá de sus territorios, el artículo 2 no satisfaría los requisitos básicos en base al principio de legalidad que emana del Pacto y de la Convención Americana en cuanto a la forma en que puede hacerse esa extensión.

3.3. Restricciones a la libertad de expresión

3.3.1. La penalización de la información falsa o tergiversada que produzca alarma, temor o zozobra en la población

El párrafo 1 del artículo 30 tipifica como delito la publicación y difusión de información falsa o tergiversada cuando produzca alarma, temor o zozobra en la población, en un grupo de la población o en una persona o su familia. Cabe resaltar, en primer lugar, que la propagación deliberada de información falsa empobrece el debate público y puede constituir un obstáculo para la participación de las decisiones democráticas.¹⁹ Si bien reconocemos la legítima preocupación de los Estados en tomar medidas para atender el fenómeno de la desinformación, expresamos nuestra preocupación sobre la compatibilidad del párrafo 1 del artículo 30 con los estándares

¹⁸ Véase en particular Comité de Derechos Humanos, *Baumgarten v. Alemania*, no. 960/2000, para. 9.3; Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177. Párr. 77; Corte IDH. *Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380. Párr. 105; Corte IDH. *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207. Párr. 56-57.

¹⁹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales. OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/19. Octubre 2019. Pág. 18; Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, UN doc. A/HRC/38/35, párr. 31.

internacionales, en particular, el artículo 19 del Pacto y en el artículo 13 de la Convención Americana.

El Comité de Derechos Humanos ha expresado que “el Pacto no autoriza las prohibiciones penales de la expresión de opiniones erróneas o interpretaciones incorrectas de acontecimientos pasados”.²⁰ En su declaración conjunta del 2017, los Relatores para la Libertad de Expresión de ONU, CIDH, OSCE y CADHP establecieron que las prohibiciones generales de difusión de información basadas en conceptos imprecisos y ambiguos, incluidos “noticias falsas” o “información no objetiva”, son incompatibles con los estándares internacionales sobre restricciones a la libertad de expresión.²¹ La Relatoría Especial de la CIDH ha recomendado a los Estados “evitar utilizar herramientas de derecho penal, como la creación de nuevas figuras penales amplias y ambiguas para tipificar el fenómeno de la desinformación”.²² Ello, teniendo en cuenta el efecto inhibitorio que podría tener en la difusión de ideas, críticas e información por miedo a sufrir un proceso penal.

El artículo 30 de la ley matiza lo que de otro modo constituiría una prohibición general al exigir que la información falsa altere o produzca alarma o temor en la población, un segmento de la población o un individuo. Debido a su carácter intrínsecamente subjetivo, es sumamente difícil predecir de antemano qué tipos de información falsa serían capaces de producir ese efecto. Nos preocupa que dada la vaguedad y amplitud del articulado discursos protegidos internacionalmente puedan ser objeto de sanción. A modo de ejemplo, dentro del ejercicio de la libertad de expresión siempre existe la posibilidad de que se presenten errores de buena fe para los cuales se considera proporcional el derecho de rectificación y respuesta sin que ello implique invocar al derecho penal,²³ la parodia, la sátira política y el debate sobre asuntos de interés público también son discursos protegidos cuya garantía queda en riesgo a la luz del articulado actual.²⁴ Por lo tanto, el párrafo 1 del artículo 30 está cerca de constituir una prohibición general y, en su estado actual, no cumpliría los requisitos de claridad jurídica previstos en el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto y en el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana.

²⁰ Comité de Derechos Humanos, Comentario General no. 34, párr. 49.

²¹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) “Declaración Conjunta Sobre Libertad De Expresión y “Noticias Falsas” (“Fake News”), Desinformación y Propaganda”. 2017.

²² La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH adoptó en 2019 la “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”, en la cual se establecen una serie de criterios y recomendaciones a Estados y a actores no estatales, entre ellos empresas de telecomunicaciones, intermediarios y medios de comunicación, a efectos de combatir la desinformación sin que ello implique el establecimiento de restricciones al derecho a la libertad de expresión contrarias a las normas de derechos humanos.

²³ CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 79 y 116.

²⁴ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 88; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C No. 73, párr. 69; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 152; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 83.

Es crucial que los Estados adopten medidas proporcionadas para favorecer e incentivar la circulación de la información, considerando los medios menos restrictivos para abordar el fenómeno de la desinformación, como pueden ser la promoción de mecanismos independientes de verificación de hechos, el apoyo a medios de comunicación independientes y plurales, obligaciones de transparencia activa digital para los organismos estatales y medidas positivas de alfabetización digital de la población, entre otros²⁵, y velando especialmente por garantizar el principio democrático de la neutralidad del Estado frente a los contenidos.²⁶

3.3.2. *La penalización de las noticias falsas que constituyen calumnia o injuria*

En su segundo párrafo, el artículo 30 prohíbe la difusión de información falsa o tergiversada que perjudique “el honor, prestigio o reputación de una persona o a su familia”.

Tanto la CIDH como la Corte Interamericana han considerado que la protección de la honra o reputación de funcionarios públicos, políticos o personas vinculadas a la formación de las políticas públicas a través del procesamiento o condena penales de quienes se expresan bajo los tipos penales de calumnia, injuria, difamación o desacato, resulta desproporcionada e innecesaria en una sociedad democrática, y que existen otros medios menos restrictivos para que las personas involucradas en asuntos de interés público puedan defender su reputación frente a ataques infundados.²⁷ Asimismo, ha dicho que debe ponderarse el respeto a los derechos o a la reputación de los demás con el valor que tiene en una sociedad democrática el debate abierto sobre temas de interés o preocupación pública.²⁸

El Código Penal de Nicaragua tipifica la calumnia y la injuria como delitos, en los artículos 202 y 203, respectivamente. En lugar de avanzar hacia la despenalización, el párrafo 2 del artículo 30 de la ley especial de ciberdelitos refuerza y amplía la penalización existente. Lo anterior, a pesar de las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de estas Relatorías con base en sus mandatos y de otros mecanismos de vigilancia de los derechos humanos de conformidad con el objeto y el propósito del artículo 19 del PIDCP y el artículo 13 de la CADH. Sin perjuicio de lo anterior, el Comité de Derechos Humanos ha puesto de relieve que, al menos, de mantenerse las leyes de esta índole, deben incluir ciertos medios de defensa, tales como la prueba de la verdad, de la buena fe (expresiones hechas sin real malicia) y del interés público.²⁹ La iniciativa bajo análisis no regula las defensas, ya que están reguladas en el artículo 204 del Código Penal. Dada la vaguedad del artículo 45, no está claro si las mismas aplicarían a los delitos del párrafo 2 del artículo 30.

²⁵ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (CIDH). Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales. OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/19. Octubre 2019. Recomendaciones.

²⁶ Declaración Conjunta (2017) (n x); CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Libertad de Expresión e Internet). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 25-32.

²⁷ CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 111 y 112.

²⁸ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 123.

²⁹ Comité de Derechos Humanos, Comentario General no. 34 párr. 47.

Por último, existen preocupaciones en relación con las penas introducidas:

En primer lugar, en relación con la introducción de la pena de prisión para las violaciones del párrafo 2, el Comité de Derechos Humanos ha expresado inequívocamente que el encarcelamiento no es nunca un castigo adecuado en casos de difamación.³⁰ El Código Penal de Nicaragua no reconoce la prisión como castigo por calumnia o injuria,³¹ y no hay ninguna justificación en los motivos del proyecto. La introducción de tal castigo sería contraria al artículo 19 del Pacto y al artículo 13 de la Convención.

En segundo lugar, la ley aumenta el monto de las multas en comparación con la reglamentación del Código Penal sin que se justifique en los motivos de la propuesta. En igualdad de circunstancias, no hay razón objetiva por la que el uso de las tecnologías de las comunicaciones para producir el delito en sí mismo justifique una pena mayor por el delito.

3.3.3. *La penalización de la información falsa que constituye una incitación al odio y a la violencia, entre otros*

En su tercer párrafo, el artículo 30 de la ley tipifica como delito la difusión de información falsa o tergiversada que constituya una incitación al odio y a la violencia, o que ponga en peligro la estabilidad económica, el orden público, la salud pública o la seguridad nacional. La pena prevista es de tres a cinco años de prisión y 500 a 800 días de multa. Cabe resaltar también que el artículo 29 del prevé una pena de tres a cinco años de prisión y doscientos a quinientos días de multa a quien, mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación, “incite, instigue provoque o promueva la comisión de delitos, ensalce el crimen o enaltezca a su autor o partícipes o se lo adjudique”.

En virtud de los artículos 20 del PICDP y 13.5 de la CADH, el Estado tiene la obligación de prohibir por ley la propaganda en favor de la guerra y la apología del odio que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.³²

El párrafo 3 del artículo 30 la ley va mucho más allá de este tipo de prohibición. En efecto, los demás motivos enumerados constituyen poco más que una referencia general a los objetivos legítimos enumerados en el párrafo 3 del artículo 19 y en el párrafo 2 del artículo 13. Aunque las medidas que persiguen esos objetivos permiten restringir el ejercicio de la libertad de expresión, no constituyen en sí mismas permisos generales para restringir la expresión, ni satisfacen los requisitos de claridad jurídica que figuran en dichos artículos. Como lo expresó el Comité de Derechos Humanos, los Estados deben tener sumo cuidado para asegurar que esas leyes se ajusten a los estrictos requisitos del Pacto.³³

El artículo 20 del Pacto y el párrafo 5 del artículo 13 de la Convención imponen al Estado la obligación de prohibir la incitación a la violencia, la hostilidad o la

³⁰ Ibid.

³¹ Véase Código Penal Título IV.

³² Véase también el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y Comité sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), Recomendación General no. 35.

³³ Comité de Derechos Humanos, Comentario General no, párr. 30.

discriminación. Como destacó el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la libertad de expresión, el Estado también tiene la obligación de proteger tipos de expresiones similares, como las amenazas y el comportamiento delictivo similar.³⁴ Si bien la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los Estados deben adoptar legislación para sancionar la apología del odio que constituya “incitación a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar”, también ha indicado que la imposición de sanciones bajo este supuesto requiere un umbral alto.³⁵ Esto corresponde a lo que se ha establecido también en el Plan de Acción de Rabat de las Naciones Unidas, por el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la libertad de opinión y de expresión.³⁶

Todas las medidas que se adopten deberán también cumplir los requisitos legalidad y proporcionalidad. En lo que respecta a la prohibición a la incitación al odio, la hostilidad y la discriminación, el Plan de Acción de Rabat emitido por Naciones Unidas recomienda que las definiciones de delito de odio, especialmente de naturaleza penal, incorporen definiciones robustas de los términos clave utilizados, por ejemplo: odio, incitación y apología.³⁷

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la responsabilidad individual bajo derecho penal por incitación “debe tener como presupuesto la prueba actual, cierta, objetiva y contundente de que la persona no estaba simplemente manifestando una opinión (por dura, injusta o perturbadora que ésta sea), sino que tenía la clara intención de cometer un crimen y la posibilidad actual, real y efectiva de lograr sus objetivos”.³⁸ Esto corresponde a las recomendaciones del Plan de Acción de Rabat y del Relator Especial de las Naciones Unidas para la libertad de expresión, que, de manera más general, la responsabilidad penal individual por incitación debería basarse en una prueba de seis partes:³⁹

- (1) El “contexto social y político que prevalecía en el momento en que se formuló y difundió el discurso”;

³⁴ Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión a la Asamblea General de las Naciones Unidas (2019) UN doc. A/74/486, párr. 23.

³⁵ CIDH. Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. OAS/Ser.L/V/II.rev.2. Doc. 36. 12 de noviembre de 2015. Parr. 235

³⁶ El Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, UN doc. A/HRC/22/17/Add.4; CERD, Recomendación General no. 35, párr. 15 – 16; Comité de Derechos Humanos, Comentario General no. 34, párr. 50 – 52; Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión a la Asamblea General de las Naciones Unidas (2019) UN doc. A/74/486, párr. 8.

³⁷ El Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, agrupa las conclusiones y recomendaciones de varios talleres de expertos del ACNUDH, UN doc. A/HRC/22/17/Add.4

³⁸ CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 58.

³⁹ El Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, UN doc. A/HRC/22/17/Add.4 párr. 29; Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (2019) UN doc. A/74/486, párr. 14 y 57. Véase también CERD, Recomendación General no. 35 párr. 15.

- (2) La condición del orador, “específicamente la posición del individuo u organización en el contexto de la audiencia a la que va dirigido el discurso”;
- (3) La intención, de manera que la “negligencia y la imprudencia no son suficientes para cometer una ofensa en virtud del artículo 20 del Pacto”, que dispone que la mera distribución o circulación no equivale a apología o incitación;
- (4) El contenido y la forma del discurso, en particular “el grado en que el discurso fue provocativo y directo, así como la forma, el estilo y la naturaleza de los argumentos utilizados”;
- (5) La extensión o el alcance del acto del discurso, como la “magnitud y el tamaño de su audiencia”, incluyendo si se trata de “un solo folleto o emisión en los principales medios de comunicación o a través de Internet, la frecuencia, la cantidad y el alcance de las comunicaciones, si la audiencia tenía medios para actuar sobre la incitación”;
- (6) La probabilidad, incluida la inminencia, que significa que se “pueda identificar algún grado de riesgo de daño”, en particular mediante la determinación de una “probabilidad razonable de que el discurso logre incitar a la acción real contra el grupo destinatario”.

La disposición, en su forma actual, conferiría una discreción sin límites adecuados a los encargados de su ejecución y, por lo tanto, no satisface el requisito de legalidad previsto en el artículo 19 y en el artículo 13.

3.3.4. *Los efectos desproporcionados de la penalización de la información falsa*

La ley prevé el uso del derecho penal en varios de sus artículos para sancionar actos que podrían enmarcarse dentro del ejercicio de la libertad de expresión. La libertad de expresión es una condición necesaria para la democracia, facilita el ejercicio de los demás derechos humanos y es indispensable para ejercer el control público sobre los actos de gobierno y administración, y para garantizar la rendición de cuentas.⁴⁰ Las expresiones de temas políticos, derechos humanos y otras cuestiones de interés general gozan de una protección especialmente fuerte.⁴¹ Teniendo en cuenta la obligación general de adoptar los medios menos restrictivos disponibles al restringir las expresiones, expresamos la preocupación general sobre el uso del derecho penal para regular la diseminación de información falsa, teniendo en cuenta que el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita.⁴²

Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que el ejercicio de la libertad de expresión es una actividad expresamente protegida por la Convención Americana, que es indispensable en una sociedad plural para ejercer el control público sobre los actos de gobierno y administración y que, como tal, no puede encuadrarse en una conducta tipificada por la ley penal.⁴³

⁴⁰ Comité de Derechos Humanos, Comentario General no. 34, párr. 2 – 3; Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380. Párr. 123.

⁴¹ Comité de Derechos Humanos, Comentario General no. 34, párr. 38.

⁴² Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177. Párr. 76.

⁴³ Corte IDH. *Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380. Párr. 123.

En este sentido, la CIDH y, de manera similar el Comité de Derechos Humanos, ha entendido que el uso del derecho penal para sancionar expresiones sobre cuestiones de interés público o sobre funcionarios públicos o políticos vulnera en sí misma el artículo 13 de la Convención Americana y el artículo 19 del Pacto, ya que no hay un interés social imperativo que la justifique, resulta innecesaria y desproporcionada, y además puede constituir un medio de censura indirecta dado su efecto amedrentador e inhibitor del debate sobre asuntos de interés público.⁴⁴ Debido a su alcance indeterminado, existe el riesgo real de que la disposición cree un efecto paralizador de la libre circulación de información e ideas en Nicaragua. En este sentido la utilización de mecanismos penales para sancionar discursos especialmente protegidos no sólo es una limitación directa de la libertad de expresión, sino también puede considerarse como un método indirecto de restricción de la expresión por sus efectos amedrentadores, acalladores e inhibidores del libre flujo de ideas, opiniones e informaciones de toda índole.⁴⁵

3.3.5. *Suplantación y apropiación de identidad informática*

El artículo 22 prevé una pena de prisión de tres a cinco años y una multa de doscientos a quinientos días para quien “*suplantare o se apoderare de la identidad informática de una persona natural o jurídica por medio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación*”.

Sobre el particular, preocupa que no haya claridad respecto de qué conducta constituiría una suplantación o apropiación de identidad, ni tampoco qué se entiende por “identidad informática” (si el nombre, fotografía, o el perfil completo). Tampoco está claro cuál es el objetivo de la norma, es decir, si está dirigido a proteger el honor o reputación de la presunta víctima de suplantación y apropiación, o si en cambio busca proteger a la comunidad en general frente a un posible supuesto de desinformación.

Dado que la ley penaliza el mero uso de una “identidad” ajena, bajo este supuesto podrían quedar incluidas expresiones legítimas como la sátira y la parodia. Asimismo, podría llevar a la penalización de cuentas anónimas o del uso de seudónimos. Reconociendo que el discurso anónimo destinado a cometer delitos no se encuentra amparado por el derecho a la libertad de expresión,⁴⁶ la Relatoría Especial para la libertad de opinión y expresión de la ONU ha expresado que el anonimato brinda a los individuos y a los grupos una zona de vida privada en línea para sostener opiniones y ejercer la libertad de expresión sin injerencia o ataques arbitrarios o ilegales.⁴⁷ La Relatoría Especial de la CIDH también ha señalado en ocasiones anteriores que el discurso anónimo constituye una práctica usual en las democracias modernas, ya que

⁴⁴ CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 114; Comité de Derechos Humanos, Comentario General no. 34, párr. 38, 42, y 47.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Libertad de Expresión e Internet). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 135

⁴⁷ Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (2015) UN doc. A/HRC/29/52, párr. 16.

favorece la participación de las personas en el debate público y puede evitar represalias injustas.⁴⁸

4. Preocupaciones relativas a la Ley de Regulación de Agentes Extranjeros

4.1. Introducción

La ley de Regulación de Agentes Extranjeros establece las obligaciones de las organizaciones que reciben financiación del extranjero. La justificación que se da al proyecto de ley es el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados, incluido en el párrafo 7 del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, en el artículo 19 de la Carta de la OEA y expresado también en *la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*.⁴⁹

Si bien el Estado tiene el objetivo legítimo de garantizar la no injerencia de terceros Estados en sus asuntos internos, toda medida adoptada para salvaguardar esos intereses debe ser, a su vez, compatible con el derecho internacional. En su informe al Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha expresado su preocupación que la protección de la soberanía del Estado se ha invocado frecuentemente “frente a la injerencia externa como razón para restringir la financiación extranjera o para emprender campañas difamatorias contra quienes reciben fondos del extranjero. La financiación extranjera a la sociedad civil ha sido deliberadamente presentada como una nueva forma de imperialismo o neocolonialismo y los beneficiarios de esa financiación han sido difamados y estigmatizados y víctimas de actos de hostigamiento”.⁵⁰

Un sistema de registro obligatorio constituiría una restricción del derecho a la libertad de asociación, protegido por el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En consecuencia, para ser compatible con el derecho internacional, la medida debe cumplir los requisitos que prevén dichos artículos. Es decir, deben estar previstas por ley, y ser “necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.⁵¹ Si bien las medidas para salvaguardar la soberanía del Estado pueden estar justificadas en virtud de estos instrumentos, toda medida de esa índole que se adopte, debe ser también adecuada para lograr el fin que se persigue y constituir el medio menos restrictivo de que dispone el Estado.

4.2. Los "agentes extranjeros" y el derecho internacional

⁴⁸ CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Libertad de Expresión e Internet). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 134.

⁴⁹ UN General Assembly resolution adopted 24 October 1970, UN docs. A/RES/2625(XXV).

⁵⁰ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, UN doc A/HRC/23/39, párr. 27.

⁵¹ *Ibid.*, párr. 30.

A fin de evaluar si las obligaciones contenidas en la ley constituyen una medida adecuada para salvaguardar los principios de soberanía y no intervención, es necesario aclarar dos cuestiones:

La primera se refiere a los actores obligados por esos principios. La ley incluye como agentes extranjeros a aquellas personas físicas o jurídicas que reciben financiación de empresas privadas, organizaciones y otros agentes no estatales. En virtud del derecho internacional, los agentes no estatales no están obligados por el principio de no injerencia y, por lo tanto, son incapaces de violarlo. Por extensión, el Estado no tiene ningún interés legítimo en restringir los derechos previstos en el Pacto y en la Convención Americana en relación con estos principios aplicados a los agentes no estatales. Así pues, las restricciones incluidas en el texto, que abarcan a las personas que reciben financiación o bienes de agentes privados extranjeros, serían contrarias a estos instrumentos.

La segunda cuestión es si los requisitos de registro de toda financiación recibida de terceros Estados serían una medida adecuada para salvaguardar los principios de soberanía y no intervención. Aunque hay varias maneras de abordar la cuestión, la más directa es por referencia a los requisitos para la atribución de la conducta en virtud del derecho internacional, regulados en el derecho internacional consuetudinario, expresado en los *artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos* (ASR).

En lo que respecta a los agentes privados como órganos de facto de los Estados, la *Corte Internacional de Justicia* ha expresado que "equiparar a las personas o entidades con los órganos del Estado [cuando no tienen la condición de órganos de jure del tercer Estado en virtud de su derecho interno] debe ser excepcional, ya que requiere la prueba de un grado especialmente elevado de control del Estado sobre ellos, relación que la [Corte Internacional de Justicia] describió expresamente como de 'dependencia completa'".⁵² Por lo tanto, las contribuciones financieras por sí solas no serían prueba suficiente para determinar si un agente no estatal constituye un órgano de facto de un tercer Estado. El artículo 8 del ASR regula la cuestión de la atribución de la conducta para las actividades específicas llevadas a cabo por el agente no estatal. Una vez más, como destacó la Corte Internacional de Justicia, "sin embargo, debe demostrarse que este "control efectivo" se ejerció, o que se dieron las instrucciones del Estado, respecto de cada operación en la que se produjeron las presuntas violaciones, y no en general respecto de las medidas generales adoptadas por las personas o grupos de personas que cometieron las violaciones".⁵³

Por lo tanto, la financiación de los agentes no estatales no sería en sí misma prueba suficiente para determinar si un agente no estatal constituye el órgano de facto de un tercer Estado o actúa bajo la dirección o el control efectivo del tercer Estado. De ello se desprende que las condiciones establecidas por la ley para identificar a los agentes extranjeros no son adecuadas para salvaguardar los principios de soberanía y no intervención.

En la misma línea, nos parece particularmente preocupante que esta ley vea en los llamados "agentes extranjeros" una amenaza potencial para la seguridad del Estado

⁵² Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro, Judgment, ICJ Reports 2007, p. 43, párr. 393.

⁵³ Ibid., párr. 400.

por recibir financiación o bienes de agentes privados extranjeros. Dicha normativa podría efectivamente aplicarse a ONGs y diversas agrupaciones de defensores de los derechos humanos que, por recibir contribuciones del extranjero, verían reducidas sus libertades. A propósito, quisiéramos 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 las personas, los grupos y los órganos de la sociedad dedicados a promover y defender los derechos humanos.

4.3. Afectación al ejercicio de la libertad de opinión y expresión

La aprobación esta ley afectará gravemente el ejercicio de la libertad de opinión y expresión en Nicaragua, y también la supervivencia de diversos medios de comunicación independientes y asociaciones trabajando en la defensa de los derechos humanos, los cuales reciben fondos de la cooperación internacional.

En primer lugar, la calificación como agentes extranjeros de agentes no estatales cuyos actos no son atribuibles a un tercer Estado puede tener el efecto de imputarles objetivos e intereses que no tienen ni comparten. Esa imputación de opiniones suscita preocupación en lo que respecta a la libertad de opinión, protegida en virtud del párrafo 1 del artículo 19 del Pacto y para la que no se permite ninguna excepción. La libertad de pensamiento también se encuentra protegida por el artículo 13 de la Convención Americana. Además, puede tener el efecto de deslegitimar las actividades o politizar las opiniones de los afectados de manera que sea contraria al deber del Estado de promover un entorno propicio para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión con arreglo al párrafo 2 del artículo 19 del Pacto y el artículo 13 de la Convención Americana.

En segundo lugar, las disposiciones podrían afectar la independencia de los medios de comunicación, o dificultar su funcionamiento. Al respecto, los Relatores de la ONU, OSCE, CIDH y CADHP, en su Declaración Conjunta sobre la independencia y la diversidad de los medios de comunicación de 2018, manifestaron su preocupación por las acciones de funcionarios para coartar la independencia de los medios, limitando de esta forma las oportunidades para que la gente tenga acceso a fuentes de noticias creíbles y confiables que ofrezcan una variedad de puntos de vista. Asimismo, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH establece que "los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión".

En tercer lugar, y de forma crucial, la ley impone la prohibición a cualquier persona o asociación clasificado como agente extranjero de interferir en la "política interna" del Estado. Los efectos probables de la prohibición del artículo 14 de la ley para los particulares y las asociaciones son muy importantes. Parece prácticamente imposible determinar de antemano qué asuntos se considerarían de "política interna". La prohibición correría el riesgo de aproximarse a una prohibición de dedicarse a cualquier tema de interés general en Nicaragua, y permitiría interferencias desproporcionadas en la libertad de expresión, de reunión pacífica y de participación política de las personas. Es probable que tenga efectos generalizados en la sociedad civil del país, pero también en la labor que realizan las personas defensoras de los

derechos humanos para promover y proteger los mismos. Muchas organizaciones de la sociedad civil, al igual que medios de comunicación independientes, dependen de la financiación externa y la ley tendría posiblemente el efecto de cortar una fuente de recursos importantes para que esas organizaciones financien sus actividades. Las víctimas de esa restricción no son sólo las organizaciones y personas que reciben financiación, sino también los beneficiarios finales de la labor que realizan esos agentes. Del mismo modo, las disposiciones previstas afectarán la legítima labor de defensa que realizan las personas defensoras de los derechos humanos en el país, quienes de manera habitual trabajan en contextos que pueden ser considerados de "política interna" del Estado. Las mismas no solo verán disminuido, o incluso suprimido, su financiamiento sino también podrán ser sometidas a imposiciones administrativas desproporcionalmente gravosas, como informar mensualmente de sus gastos a las autoridades.

4.4. Examen de otros elementos del proyecto de ley

Aunque el análisis anterior bastaría para concluir que la aprobación de la ley sería contraria a los artículos 19 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a los artículos 13 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, hay una serie de elementos adicionales en el contenido de la ley que constituirían una interferencia desproporcionada en los instrumentos:

En primer lugar, no se proporciona ninguna justificación objetiva para prohibir las donaciones anónimas a las organizaciones que deben registrarse como agentes extranjeros. La evaluación de esta restricción sigue la línea de los argumentos anteriores. Si las donaciones por sí mismas no pueden identificar a los agentes extranjeros, lo mismo se aplicaría a las donaciones anónimas. Por estas razones, la prohibición de las donaciones anónimas es inadecuada y, por lo tanto, desproporcionada.

En segundo lugar, en su artículo 15 la Ley de Agentes Extranjeros estipula que se aplicará complementariamente la Ley Contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ley no. 977). Esta ley contiene una definición poco precisa de acto terrorista que se aleja 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. Más allá de la preocupación relacionada con la ley No. 977, existe la inquietud de si la aplicación complementaria de ambas leyes facilitará la tipificación como delito de terrorismo la recepción de financiación extranjera para actividades protegidas por el derecho internacional de los derechos humanos.

5. Conclusiones

La Ley de Regulación de Agentes Extranjeros y la Ley Especial de Ciberdelitos, aprobadas por el parlamento nicaragüense, presentan problemas graves y fundamentales de compatibilidad con las obligaciones de Nicaragua en virtud del derecho internacional. Si bien no discutimos que el Estado tiene un interés legítimo en la regulación de los delitos cibernéticos y en evitar la injerencia de terceros Estados en sus asuntos internos, cualquier medida de este tipo debe ser en sí misma compatible con el derecho internacional en general y con el derecho de los derechos humanos en

particular. A este respecto, reiteramos que el poder legislativo tiene la responsabilidad independiente de velar por la conformidad de las leyes aprobadas con el Pacto y la Convención Americana.

En vista de estas observaciones, instamos al Gobierno de su Excelencia a que revise las leyes objeto de análisis de esta comunicación, abra un espacio público de discusión de su contenido con la sociedad civil, actores y expertos/as en la materia, y asigne tiempo adicional para la consideración legislativa y pública a fin de garantizar que se alinee con las normas internacionales de derechos humanos y los estándares descritos en la presente. Para ello, es deseable convocar a todas las partes interesadas y desarrollar procesos abiertos en los que participen las autoridades públicas, empresas privadas, académicos e investigadores, partidos políticos y órganos electorales, así como organizaciones de la sociedad civil, defensores y defensoras de los derechos humanos, agencias de verificación de información, medios de comunicación y periodistas. La Relatoría Especial de la CIDH ha resaltado que ello no sólo es una buena práctica genérica en relación con los procesos de desarrollo de políticas públicas, sino que es especialmente necesario en este caso: estamos ante un problema complejo, del que participan múltiples variables y actores, y que presenta - en consecuencia - importantes desafíos.

Quisieramos recordar al Gobierno de Su Excelencia que los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

Los/as Relatores/as quedamos a disposición para brindar una mayor asistencia técnica respecto a la temática abordada en la presente comunicación, si así lo considerara necesario y lo solicitara el Estado de Nicaragua.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, intentar clarificar las informaciones llevadas a nuestra atención. En este sentido, estaríamos muy agradecidos de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar información adicional en relación con las preocupaciones mencionadas.
2. Sírvase proporcionar información sobre las medidas adoptadas para garantizar que ambas leyes sean compatibles con las obligaciones de Nicaragua en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.
3. Sírvase informar sobre el debate legislativo previo a la aprobación de ambas leyes y la posibilidad de realizar modificaciones a dichos textos.

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.

Irene Khan

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

Clement Nyaletsossi Voule

Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Mary Lawlor

Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos

Pedro Vaca

Relator Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos

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