

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; del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos

REFERENCIA:
OL NIC 4/2020

4 de enero de 2021

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 Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y de Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, de conformidad con las resoluciones 40/16, 41/12 y 43/16 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, ofrecemos los siguientes comentarios sobre **la Ley Contra el Lavado de Activos, el Financiamiento al Terrorismo y el Financiamiento a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (Ley n° 977)**, aprobada por el Parlamento nicaragüense el 16 de julio de 2018. La misma modifica los artículos 394 y 395 de la Ley n° 641 que vale Código Penal, relativos al terrorismo y su financiamiento.

Ciertos artículos de la Ley n° 977 son motivo de preocupación en lo que respecta a su conformidad con las obligaciones de Nicaragua en materia de derecho internacional, en especial aquellas contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), al que Nicaragua adhirió el 12 de marzo de 1980, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), ratificada por Nicaragua el 25 de septiembre de 1979. En particular nos preocupan las posibles restricciones a las libertades de expresión y de asociación, a las actividades de las personas defensoras de los derechos humanos y a las actividades de la sociedad civil en general. Asimismo, dicha normativa nacional presenta ciertas incompatibilidades con las normas y estándares internacionales pertinentes a la observancia de los derechos humanos en el contexto de la regulación de la lucha contra el terrorismo.

Preocupaciones relativas a la compatibilidad de la Ley Contra el Lavado de Activos, el Financiamiento al Terrorismo y el Financiamiento a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (Ley n° 977) con el derecho internacional de los derechos humanos en el marco de la lucha contra el terrorismo:

- *De la definición de “terrorismo”, “acto terrorista” y “organización terrorista”:*

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 estos términos deben estar claramente limitados al propósito de la lucha contra el terrorismo y definidos de manera precisa¹. A este respecto, observamos que la Ley n° 977 opta por definir en artículos separados (4-2, 4-15, 4-16 y 44) lo que son los actos

¹ [A/HRC/16/51](#), párrafo 26.

terroristas (artículo 4-2), las organizaciones terroristas (artículo 4-15), los terroristas (artículo 4-16) y el terrorismo (artículo 44). Dicha técnica legislativa resultaría poco apropiada para tratar este asunto que exige, para ser a la vez eficaz y compatible con instrumentos internacionales de derechos humanos, una delimitación terminológica precisa que evite potenciales tergiversaciones.

Así, observamos que el inciso 2 del artículo 4, al cual también se refieren los incisos 15 y 16 del mismo artículo, define a los actos terroristas como “*aquellos que tengan como objetivo causar la muerte o lesiones físicas y/o psíquicas contra cualquier persona, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, es intimidar a una población u obligar a un Gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo*”². Acto seguido se estipula que se dan por válidas y se tienen por incluidas las definiciones establecidas por los instrumentos internacionales de esta materia ratificados por Nicaragua, lo cual celebramos. Sin embargo, en el artículo 44 de las Disposiciones Finales, donde se modifica el artículo 394 del Código Penal, se define al terrorismo como: “*Quien individualmente o actuando en conjunto con organizaciones terroristas realice cualquier acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a cualquier persona o a destruir o dañar bienes o servicios públicos o privados, cuando el propósito de dichos actos, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población, alterar el orden constitucional u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, será sancionado con pena de quince a veinte años de prisión*”³. El nexo entre estos dos artículos no nos parece congruente ya que el segundo, crucial para la acusación y enjuiciamiento dado que modifica el Código Penal, da una definición más amplia que el primero, lo que conlleva ciertos riesgos que expondremos a continuación.

En su informe temático de 2019, la Relatora Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo 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”⁴. La referencia a daños a bienes o servicios públicos o privados puede interpretarse para indebidamente calificar y criminalizar a manifestantes que no son pacíficos como “terroristas”. Si bien es cierto que el derecho internacional extiende su protección solamente al derecho de reunión pacífica, cabe destacar que la calificación de terroristas a manifestantes que participaron en manifestaciones que se tornaron violentas es desproporcionada. Dicha ley podría entonces afectar de manera extremadamente negativa al ejercicio de los derechos a las libertades de expresión y manifestación pacífica garantizados por los artículos 19 y 21 del PIDCP y por los artículos 13, 15 y 16 del Pacto de San José.

Instamos al Gobierno a que mantenga una definición de terrorismo compatible con los conceptos jurídicos básicos adoptados por los Estados y estándares internacionales de derechos humanos. Asimismo, remitimos a continuación para su consideración la definición de terrorismo elaborada por el mandato del Relator Especial

² Artículo 4-2 de la Ley n° 977.

³ Artículo 44 de la Ley n° 977 modificatorio del artículo 394 del Código Penal de Nicaragua.

⁴ [A/HRC/40/52](#), párrafo 41.

sobre la protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo⁵. Además, recordamos que los delitos, incluidos los delitos contra la propiedad, que no tengan la calidad de terrorismo e independientemente de su gravedad, no deben ser objeto de legislación antiterrorista. En esta materia es esencial establecer parámetros de seguridad para garantizar que sólo las conductas de naturaleza genuinamente terrorista sean identificadas como tales en virtud de la legislación y la práctica de los Estados⁶. Como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los delitos penales deben establecerse con un lenguaje preciso e inequívoco que defina con precisión el delito punible⁷.

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 propuesto 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”⁸. 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.⁹ 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.¹⁰

Observamos que la definición que emana de los artículos 4-2, 4-15, 4-16 y 44 de la Ley n° 977 describe el objetivo de intimidar a una población y/o alterar el orden constitucional. Creemos que sería adecuado esbozar con mayor claridad el aspecto ideológico del objetivo de un actor u organización terrorista. Además, en línea con lo explicado en párrafos anteriores, advertimos que el hecho de incluir daños a “bienes o servicios”¹¹ aleja la legislación nacional de los principios básicos que figuran en los

⁵ [A/HRC/16/51](#).

⁶ E/CN.4/2006/98, párrafo 38.

⁷ 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.

⁸ 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).

⁹ [A/HRC/16/51](#).

¹⁰ S/RES/1566, párrafo 3.

¹¹ Artículo 44 de la Ley n° 977.

tratados internacionales sobre terrorismo y en la resolución 1566 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre los ataques contra civiles¹².

- Del financiamiento al terrorismo:

En su artículo 44, la Ley n° 977 modifica el artículo 395 del Código Penal castigando con penas de entre 15 y 20 años de prisión a “*quien por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, recolecte, capte, canalice, deposite, transfiera, traslade, asegure, administre, resguarde, intermedie, preste, provea, entregue activos, sean estos de fuente lícita o ilícita, con la intención de que se utilicen o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para [...]*”¹³ cometer actos terroristas. Dicha redacción agregada al Código Penal nos parece vaga y podría dar lugar a arbitrariedades graves. De hecho, podría 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 abarcadores. 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 que asevera que las medidas de lucha contra el terrorismo no deben obstaculizar las actividades humanitarias.

En su capítulo VI, la Ley n° 977 introduce normas regulatorias de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL). En el inciso b de la cláusula sexta del artículo 37 sobre la regulación y supervisión de las OSFL, nos preocupa la ausencia de claridad en cuanto a lo que se considera como “apoyo al terrorismo”. Dicha disposición obliga a las entidades públicas a cuyo cargo se encuentran la supervisión y sanción de las OSFL, a comunicar a la autoridades competentes la existencia de una OSFL sospechada de estar “*siendo explotada como conducto para el financiamiento del terrorismo, incluso con el propósito de evadir medidas de inmovilización de activos, o para otras formas de apoyo al terrorismo*”. Dicha discrecionalidad podría afectar seriamente los derechos de las ONG que cumplen un rol esencial en materia de protección de derechos humanos y desalentar a los ciudadanos y ciudadanas a integrarlas, debilitando así a la sociedad civil.

- De la complicidad y la participación:

¹² 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".

¹³ Artículo 44 de la Ley n° 977 modificadorio del artículo 395 del Código Penal de Nicaragua.

En las cláusulas 15 y 16 del artículo 4, la Ley n° 977 define lo que entiende por “organización terrorista”¹⁴ y por “terrorista”¹⁵. En ambos casos se contempla la participación “como cómplice en actos terroristas”¹⁶ como requisito suficiente para que su actividad sea considerada como terrorista y reciba la pena correspondiente. Advertimos que estas disposiciones son problemáticas ya que introducen una amplia discreción para que las autoridades pertinentes puedan calificar a una persona como participante en una actividad terrorista basándose en criterios jurídicos de participación y complicidad demasiado imprecisos. Además, el marco penal de la norma no parece distinguir entre niveles de responsabilidad. En materia penal, la gradación de la participación es esencial para dictaminar el quantum de la pena. 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 terroristas¹⁷.

Según la redacción de estas cláusulas (4-15 y 4-16), la complicidad equivale a la autoría en materia terrorista, lo que entraría en contradicción con la propia Ley n° 641 - (Código Penal). En efecto, en su artículo 75, dicha ley estipula que la pena de los cómplices será atenuada según lo dictamine el juez de la causa¹⁸. Dicho precepto no parece haber sido tenido en cuenta al momento de establecer las sanciones de la Ley n° 977.

- De la materia del instrumento legal:

Nos preocupa también la amplitud de temas tratados por la Ley n° 977. En particular, nos parece poco idóneo que se legisle sobre terrorismo a través de un instrumento legal que contiene provisiones sobre el lavado de activos y el financiamiento y la proliferación de armas de destrucción masiva. Nos parece que tal elección puede ser perjudicial para los elementos de lucha contra el terrorismo de la ley ya que los artículos de la materia que nos concierne se diluyen entre los otros. A más de ello, la legislación sobre lavado de activos y proliferación de armas de destrucción masiva puede desviar la atención de ciertas enmiendas de cabal importancia como la ya mencionada del artículo 44 que modifica el Código Penal.

En materia de lucha contra el terrorismo, se han de preferir instrumentos autónomos que tengan en cuenta ciertamente la situación local pero también los instrumentos internacionales. Dicha autonomía legal contribuirá a la especificidad jurídica de las cláusulas y facilitará la aplicación del texto.

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

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las alegaciones mencionadas arriba.

¹⁴ Artículo 4-15 de la Ley n° 977.

¹⁵ Artículo 4-16 de la Ley n° 977.

¹⁶ Incisos b de los artículos 4-15 y 4-16 de la Ley n° 977.

¹⁷ A/70/371, párrafos. 31 a 44

¹⁸ Ley N° 641, Código Penal, aprobado el 13 de noviembre 2007

2. Sírvase proporcionar información detallada sobre cómo los esfuerzos de lucha contra el terrorismo plasmados en esta ley cumplen con las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1373 (2001), 1566 (2004), 1624 (2005), 2178 (2014), 2341 (2017), 2354 (2017), 2370 (2017) y 2395 (2017); así como la resolución 35/34 del Consejo de Derechos Humanos y las resoluciones 49/60, 51/210, 72/123, 72/180 y 73/174 de la Asamblea General, en particular con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario que allí figuran.
3. Sírvase proporcionar información sobre las garantías de libertad de expresión y asociación de las que gozan las Organizaciones sin Fines de Lucro en Nicaragua, en particular aquellas ligadas a la defensa de los derechos humanos.
4. Sírvase proporcionar información acerca de los principios penales en materia de participación vigentes en el derecho nicaragüense y cómo los mismos están en concordancia con las disposiciones de la Ley n° 977.
5. Sírvase proporcionar información acerca de la aplicación de la Ley n° 977 sobre personas físicas y jurídicas, indicando número total y contenido de sentencias, absoluciones y penas aplicadas desde la entrada en vigencia de la ley el 16 de julio de 2018.
6. Por favor indíquense las medidas adoptadas para garantizar que las personas defensoras de los derechos humanos puedan llevar a cabo su labor en Nicaragua sin miedo a sufrir criminalización de ningún tipo ni uso indebido del derecho penal en relación con su labor de defensa de los derechos humanos.

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.

A la espera de su respuesta, quisiéramos instar al Gobierno de su Excelencia a que adopte todas las medidas necesarias para proteger los derechos y las libertades de la(s) persona(s) mencionada(s) e investigar, procesar e imponer las sanciones adecuadas a cualquier persona responsable de las violaciones alegadas. Quisiéramos asimismo instarle a que tome las medidas efectivas para evitar que tales hechos, de haber ocurrido, se repitan.

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

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