

**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 la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes; 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**

Ref.: OL NIC 1/2022  
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

5 de mayo de 2022

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 la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; de Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes; 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 49/10, 43/4, 43/6, 41/12 y 43/16 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, ofrecemos los siguientes comentarios sobre la **Ley General de Regulación y control de Organismos sin Fines de Lucro** (la "Ley de OSFL"), que introduce amplios requisitos de registro y presentación de informes a las OSFL, así como severas sanciones administrativas para los organismos concernidos. Expresamos nuestra preocupación de que, a falta de un nuevo examen y revisión, la entrada en vigor de la Ley de OSFL pueda resultar en violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales garantizados por el derecho internacional, incluidos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ("PIDCP") y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("PIDESC") a los que el Gobierno de Su Excelencia adhirió el 12 de marzo de 1980, así como a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), ratificada por Nicaragua el 25 de septiembre de 1979.

Como recordará, las preocupaciones relativas a la *Ley contra el Lavado de Activos, el Financiamiento al Terrorismo y el Financiamiento a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (Ley n.º 977)* del Gobierno de Su Excelencia, fueron enviadas por los Procedimientos Especiales el 4 de enero de 2021 (OL NIC 3/2020 y OL NIC 4/2020). En ese entonces, la Relatora Especial sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en la Lucha contra el Terrorismo, el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos destacaron que la Ley n.º 977 no parecía ajustarse al derecho y las normas internacionales de derechos humanos. Nos preocupa que la Ley de OSFL exacerbe aún más el riesgo de que se infrinjan ilegalmente, entre otros, los derechos a la libertad de expresión y de asociación y las actividades legítimas y protegidas de los defensores y las defensoras de los derechos humanos y agentes de la sociedad civil, por supuestos motivos de lucha contra el terrorismo. Nos preocupa especialmente que la aprobación de la Ley de OSFL haya tenido lugar en un contexto marcado por la cancelación de la personalidad jurídica de 159 asociaciones desde 2018 (98 de ellas en los primeros meses de 2022), incluyendo al menos 58 organizaciones de desarrollo

local, derechos humanos y educación, 19 asociaciones médicas y 12 organizaciones de derechos de las mujeres.

Subrayamos que, el respeto de los tratados y normas internacionales de derechos humanos es un objetivo complementario y que se refuerza mutuamente en el avance de los objetivos de seguridad nacional y de lucha contra el terrorismo a nivel nacional. En consecuencia, recomendamos una cuidadosa revisión de la Ley de OSFL de conformidad con las preocupaciones que se exponen a continuación.

### Normas internacionales y de derechos humanos aplicables

Llamamos respetuosamente la atención del Gobierno de su Excelencia sobre las disposiciones pertinentes consagradas en el PIDCP y el PIDESC. Subrayamos en particular la importancia de aplicar las normas internacionales de derechos humanos aplicables en virtud del PIDCP, incluido el artículo 19, que garantiza el derecho de toda persona a la libertad de opinión y de expresión; el artículo 22 y 26 del PIDCP, que garantizan el derecho de toda persona a la libertad de asociación, incluidos todos los migrantes, independientemente de su situación; y el artículo 17 del PIDCP, que protege contra la injerencia arbitraria o ilegal en la vida privada, la reputación y el domicilio de las personas. También llamamos respetuosamente la atención del Gobierno de su Excelencia sobre los artículos 3 y 6 del PIDESC, que garantizan la igualdad de derechos de las mujeres a disfrutar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enumerados. De conformidad con el artículo 2 del PIDCP y del PIDESC, el Gobierno de su Excelencia tiene el deber de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas al cumplimiento de las obligaciones reconocidas en los respectivos Pactos, que incluyen la adopción de las leyes y medidas legislativas necesarias para dar efecto jurídico interno a los derechos estipulados en los mismos y para garantizar la compatibilidad del sistema jurídico interno con los tratados. Recordamos igualmente al Gobierno de su Excelencia la prohibición de la discriminación en el disfrute de los derechos y libertades reconocidos en el PIDCP y el PIDESC, establecida por los artículos 2 y 3 de ambos instrumentos, así como en el artículo 26 del PIDCP.

Adicionalmente, recordamos al Gobierno de su Excelencia que los artículos 26 y 40 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, a la que Nicaragua accedió el 26 de octubre de 2005, indican que los trabajadores migratorios y sus familias podrán participar en y establecer asociaciones, limitados sin más restricciones que las “que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o el orden público o para proteger los derechos y libertades de los demás”.

Además, remitimos al Gobierno de su Excelencia a los principios fundamentales establecidos en la Declaración 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 sobre las personas defensoras de los derechos humanos. La Declaración reafirma la responsabilidad y el deber de cada Estado de proteger, promover y aplicar todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluido el derecho de toda persona, individualmente y en asociación con otras, "a formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar" y "a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las

libertades fundamentales" (A/RES/53/144, arts. 5 y 13).

Recordamos al Gobierno de su Excelencia que sus obligaciones de proteger, promover y aplicar los derechos humanos son aplicables en el marco de la lucha contra el terrorismo, inclusive al promulgar medidas de lucha contra la financiación del terrorismo. La financiación del terrorismo ha sido durante mucho tiempo una preocupación para los Estados, como lo demuestra la negociación y el acuerdo sobre el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999, cuyo objetivo era criminalizar los actos de financiación del terrorismo, ratificado por Nicaragua el 14 de noviembre de 2002. Desde entonces, varias resoluciones del Consejo de Seguridad han exigido expresamente la penalización de la financiación del terrorismo, entre ellas las históricas Resoluciones 1373 y 2462 del Consejo de Seguridad. A este respecto, cabe señalar que la Resolución 2462 es la primera resolución integral que aborda la prevención y la supresión de la financiación del terrorismo. Esta última "[exige] que los Estados Miembros se cercioren de que todas las medidas que adopten para luchar contra el terrorismo, incluidas las medidas encaminadas a contrarrestar la financiación del terrorismo (...) estén en consonancia con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados".

El Gobierno de Su Excelencia es también miembro del Grupo de Acción Financiera de América Latina (GAFILAT), miembro asociado del Grupo de Acción Financiera (GAFI) y organismo regional del estilo del GAFI, comprometido con la aplicación de una estrategia global para combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, de conformidad con las Recomendaciones del GAFI. Las Recomendaciones del GAFI, aunque no son vinculantes, proporcionan una orientación internacional reconocida para luchar contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo en el marco de los tratados internacionales más amplios y las obligaciones consuetudinarias. La Recomendación 1 establece que las jurisdicciones miembros realicen una evaluación de riesgos y apliquen un enfoque basado en el riesgo "a fin de asegurar que las medidas para prevenir o mitigar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo sean proporcionales a los riesgos identificados", y la Recomendación 8 ofrece orientación a los Estados sobre las leyes y reglamentos que pueden adoptarse para supervisar y proteger el subconjunto de OSFL identificadas como vulnerables a los problemas de financiación del terrorismo. Según la Recomendación 8, dichas medidas deben ser "focalizadas y proporcionadas", de conformidad "con el enfoque basado en el riesgo". Recordamos respetuosamente al Gobierno de su Excelencia que, como ha reafirmado el GAFI en la correspondiente Nota Interpretativa de la Recomendación 8, "también es importante que dichas medidas sean establecidas de manera que respeten las obligaciones de los países con base a la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional humanitario."

### Contexto y contenido de la Ley de OSFL

Entendemos que la Ley de OSFL fue aprobada por la Asamblea Nacional de Nicaragua el 31 de marzo de 2022. La Ley de OSFL fue publicada en la Gaceta Oficial el 6 de abril de 2022, y se espera que entre en vigor 30 días después. Cuando la Ley OSFL entre en vigor, derogará la anterior Ley N ° 147 que regula las Personas Jurídicas sin Fines de Lucro.

En la exposición de motivos de la Ley de OSFL explica que el panorama nacional de las OSFL ha evolucionado significativamente desde la publicación de la Ley n.º 147 en el Boletín Oficial en mayo de 1992, y que el número de OSFL registradas ha aumentado de 645 a 6,566. En consecuencia, el propósito declarado de la nueva Ley de OSFL es abordar las realidades sociales, económicas y legales del momento actual, incluyendo el potencial abuso de la financiación del terrorismo por parte de las OSFL de conformidad con las Recomendaciones del GAFI. Tomando nota de cómo el GAFILAT ha reconocido el importante rol que desempeñan las OSFL en la economía y la sociedad nacionales, el texto de la exposición de motivos estipula que las nuevas medidas de la Ley de OSFL deben estar encaminadas a promover la transparencia y fomentar una mayor confianza en la comunidad donante como entre la población en general, en cuanto a que los fondos y servicios de beneficencia lleguen a los beneficiarios legítimos que se pretende.<sup>1</sup>

La promulgación de la nueva Ley de OSFL se produjo después de que el Gobierno de Su Excelencia haya sido sometido a un proceso de seguimiento reforzado, debido a las importantes deficiencias de cumplimiento técnico de las medidas contra el lavado de activos y contra la financiación del terrorismo. En enero del 2020, el GAFILAT emitió el Cuarto informe de seguimiento intensificado y recalificación de cumplimiento técnico de Nicaragua, que revisó la calificación del Gobierno de Su Excelencia en relación con la Recomendación 8 de “parcialmente cumplida” a “mayormente cumplida”.<sup>2</sup> Dicho informe indica que “las autoridades competentes responsables de la regulación, supervisión y sanción de las OSFL tienen pendientes la revisión de las medidas relativas al subgrupo del sector OSFL que podrían ser abusadas para el apoyo FT [financiación del terrorismo], a fin de poder realizar acciones efectivas y proporcionadas para abordar los riesgos identificados”, y que la implementación del monitoreo de las medidas basadas en el riesgo sigue en curso (Informe, párrafos 8 y 44).

La Ley de OSFL comprende 12 capítulos y 57 artículos que regulan las actividades de las OSFL nacionales y extranjeras que operan en el territorio de Nicaragua (art. 2). En el artículo 4 se definen los términos clave, entre ellos: i) OSFL como persona jurídica no lucrativa, cuyo fin es de índole humanitario, religioso, culturales, educativos, sociales o fraternales o para la realización de otros tipos de acciones altruistas que generalmente se financian con ayudas y donaciones, de conformidad con la definición del GAFI; y ii) donación como aportes directos e indirectos no reembolsables, en especie o en efectivo, que se transmiten gratuitamente al donatario. El artículo 4 también establece el enfoque basado en el riesgo que subyace en la Ley de OSFL como “el establecimiento y adopción de medidas proporcionales a los riesgos asociados al lavado de activos, financiamiento al terrorismo y financiamiento a la proliferación de armas de destrucción masiva, como resultado de su identificación, evaluación y comprensión ” (art. 4.8).

### *Requisitos de registro y notificación de las OSFL*

El artículo 5 de la Ley de OSFL estipula que “todos los ciudadanos tienen derecho a constituir de forma voluntaria una OSFL con interés común de los asociados, sin discriminación alguna, con función religiosa y/o caritativa, social,

<sup>1</sup> Iniciativa de la Ley General de regulación y Control de Organismos sin fines de lucro, publicada en el Boletín Oficial.

<sup>2</sup> GAFILAT, Cuarto informe de seguimiento reforzado y recalificación del cumplimiento técnico de Nicaragua (enero de 2020), disponible en <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/fur/GAFILAT-FUR-Nicaragua-Jan-2020.pdf>.

cultural, y de educación”.

El capítulo IV de la Ley de OSFL establece los requisitos de inscripción para las OSFL nacionales y la creación de las federaciones y confederaciones. El registro requiere que el representante legal de la OSFL presente a la Dirección General de Registro y Control de OSFL ("Dirección General"), entre otros documentos, una constancia de no objeción del Ministerio de Gobernación y una lista de miembros directivos y asociados, incluyendo copias de sus cédulas de identidad y antecedentes policiales (o penales) (artículos 21 y 22). Si el solicitante de la OSFL cumple los requisitos establecidos en la Ley de OSFL, el Ministerio de Gobernación debe enviar la solicitud a la Primera Secretaria de Asamblea Nacional para que sea examinada. Si se aprueba por decreto legislativo, la OSFL debe registrarse en la Dirección General en un plazo máximo de 15 días posteriores a la publicación en el Boletín Oficial (art. 23). El artículo 25 estipula que la Dirección General puede denegar el registro de los documentos, incluido el decreto legislativo de concesión de la personalidad jurídica, cuando, por ejemplo, "se identifiquen defectos formales en la solicitud o en la documentación que la acompaña" y "se tenga presunción de ilicitud del acto o del documento que se pretende registrar". El capítulo V estipula requisitos adicionales de registro para las OSFL extranjeras, incluyendo un acuerdo de la máxima autoridad de la OSFL autorizando la operación en Nicaragua, documentación del capital inicial de apertura y de los proyectos a desarrollar en Nicaragua, estados financieros del año fiscal en curso y otros libros contables (art. 28).

El capítulo VI de la Ley de OSFL establece los derechos, obligaciones y prohibiciones de las OSFL nacionales y extranjeras. La gama de requisitos de información incluye las obligaciones de:

- Cumplir con los requisitos legales establecidos para la recepción de donaciones provenientes del exterior e informar con al menos 15 días de anticipación a la Dirección General de Registro y Control de OSFL del Ministerio de Gobernación de las gestiones previas a su recepción, así como el destino final (art. 34.9);
- Proporcionar la información que sea requerida por las autoridades competentes sobre sus objetivos y fines, estatutos, actividades, beneficiarios, fuente de financiamiento nacionales o extranjeros, donantes, donaciones, patrimonio, operaciones administrativas, financieras y uso de fondos públicos que reciban, entre otros (art. 34.13);
- Verificar la identidad y la buena reputación de sus donantes y de sus organizaciones y la identidad de sus beneficiarios y/o destino final de sus donaciones (art. 34.26.1-2); y
- Reportar a la Dirección General de Registro y Control de OSFL el informe previo de donaciones nacionales y del exterior de fondos, bienes, o cualquier objeto de valor proveniente de persona natural o jurídica y cumplir con los requisitos establecidos en la legislación vigente sobre todo lo relacionado con la recepción de donaciones (art. 34.28).

El artículo 35 prohíbe además a las OSFL, entre otras acciones:

- Realizar actividades directas o indirectas que impliquen proselitismo político (art. 35.4);
- Omitir información o incluir datos falsos en los informes presentados ante la Dirección General de Registro y Control de OSFL (art. 35.7);
- Los OSFL no pueden intervenir en asuntos de políticas partidarias ni violentar sus objetivos para la cual la OSFL fue creada y registrada en este país (art. 35.8); y
- Utilizar el esquema organización para violentar el orden público, promover campañas de desestabilización en el país, apoyando, facilitando e incitando a la afectación de la seguridad ciudadana y el ejercicio legítimo de los derechos humanos de las familias nicaragüenses (art. 35.10).

### *Supervisión y sanciones*

El artículo 3 de la Ley de OSFL designa al Ministerio de Gobernación como autoridad competente para la aplicación de la Ley y los reglamentos de OSFL, a través de la Dirección General. El capítulo II prevé la organización y estructura de la Dirección General, y le otorga las facultades, entre otras, de supervisar in situ y extra situ el funcionamiento de los OSFL; coordinar acciones para evaluar periódicamente las vulneraciones de las OSFL, frente a la financiación del terrorismo, lavado de activos y otras formas de apoyo al terrorismo y crimen organizado, e identificar características y tipos de OSFL que están especialmente en riesgo de ser utilizadas para estos fines (art. 10.12); establecer las medidas que promuevan la transparencia, integridad y confianza pública en la administración y el manejo de los OSFL (art. 10.15); y sancionar a los OSFL, inclusive mediante sanciones administrativas, como se describe más adelante (art. 10).

El artículo 38 de la Ley de OSFL otorga a la Dirección General la facultad de imponer una serie de sanciones y penas cuando los OSFL incumplan a sus obligaciones en virtud de la ley antes mencionada; realicen acciones prohibidas conforme al artículo 35 de la Ley de OSFL; u obstruyan las funciones de control de la Dirección General. Las sanciones administrativas enumeradas incluyen, sin perjuicio de las correspondientes sanciones civiles y penales:

- Multas de 5,000 a 10,000 córdobas (duplicadas en caso de reincidencia) (art. 39);
- Intervención de la Dirección general durante "el tiempo que considere necesario" (art. 40);
- Suspensión de la OSFL hasta por tres 3 años (art. 41); y
- Emisión de un dictamen jurídico en el que se solicita la cancelación de la personalidad jurídica de la OSFL (arts. 47, 49).

La sanción final de cancelación de la personalidad jurídica es admisible cuando, entre otras cosas, la OSFL fue utilizada para violentar el orden público; para promover campañas de desestabilización en el país; obstaculizar el control y la vigilancia de la Dirección General; o cuando tuvo al menos un año de incumplimiento ante la autoridad de aplicación, por ejemplo, al no informar los estados financieros y los cambios en la Junta Directiva (art. 47). Los bienes de una OSFL disuelta por la fuerza pasan a ser propiedad del Estado (ídem).

## Cuestiones relativas a los derechos humanos

Recordamos respetuosamente al Gobierno de Su Excelencia que las obligaciones de los tratados y del derecho internacional consuetudinario en el ámbito de los derechos humanos son vinculantes y que toda restricción de los derechos humanos y las libertades fundamentales protegidos debe cumplir los criterios objetivos de legalidad, proporcionalidad, necesidad y no discriminación previstos en el derecho internacional, incluso siendo el medio menos intrusivo posible para alcanzar un objetivo legítimo como la seguridad nacional (PIDCP, arts. 17, 19, 22; A/69/397, párr. 30). Estos requisitos del derecho internacional se siguen aplicando cuando un Estado, paralelamente, aplica el "derecho indicativo", como las recomendaciones del GAFI. De hecho, como se ha mencionado anteriormente, el GAFI reconoce que las medidas contra la financiación del terrorismo aplicadas en virtud de la Recomendación 8 del GAFI deben aplicarse de conformidad con las obligaciones del Estado en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional de los derechos humanos. Pese a este reconocimiento, observamos que, como ha documentado la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, siguen existiendo problemas relacionados con el exceso de regulación del sector de las OSFL en virtud de normas de derecho indicativo como las Recomendaciones del GAFI (A/74/335, párrafo 36).

### *Titularidad del derecho de asociación y prohibición de la discriminación*

En primer lugar, nos preocupa que el artículo 5 de la Ley de OSFL establece como titular del derecho de asociación a “todos los ciudadanos”. Sería preferible que se hablara de todas las personas, para evitar una interpretación que excluya a las personas no-ciudadanas. Por ejemplo, el art. 49 de la Constitución de Nicaragua reconoce el derecho de asociación a todos “los pobladores en general, sin discriminación alguna”.

Resulta igualmente problemático que el artículo 12 de la Ley de OSFL sobre la constitución de Asociaciones, establezca un máximo de 25 por ciento de miembros “de otras nacionalidades con residencia vigente en Nicaragua”. Esto impediría, por ejemplo, que personas migrantes puedan crear una asociación para defender sus derechos en el país. La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, en sus artículos 26 y 40, indica que los trabajadores migratorios y sus familias podrán participar y establecer asociaciones, limitados solo por las restricciones “que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o el orden público o para proteger los derechos y libertades de los demás”.

Además, quisiéramos mencionar que en el informe sobre el derecho a la libertad de asociación de los migrantes y sus defensores (A/HRC/44/42), el Relator Especial sobre los derechos humanos de las personas migrantes recomendó a los Estados que reconozcan en la legislación nacional el derecho de las personas migrantes a la libertad de asociación y los alienten a organizarse, independientemente de su situación migratoria; y fortalecer el espacio civil y crear un entorno propicio para las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las que se ocupan de cuestiones relacionadas con la migración y los derechos de las personas migrantes.

### *Requisitos de registro y notificación de las OSFL*

Nos preocupa que los amplios y obligatorios requisitos de registro y notificación estipulados en la Ley de OSFL sean desproporcionados en relación con el riesgo identificado de vulnerabilidad de las OSFL a la financiación del terrorismo, lo que contraviene a las obligaciones internacionales y de derechos humanos, así como las Recomendaciones del GAFI. En particular, observamos que la Ley de OSFL estipula la clasificación de las OSFL como organizaciones "religiosas y/o caritativas" y "civiles y/o sociales, culturales y educativas" (art. 11) y prevé diferentes obligaciones para las OSFL nacionales y las extranjeras (caps. IV, V). Sin embargo, no parece realizar una diferenciación en la aplicación real de los requisitos de información y otras normas en función del subconjunto de OSFL identificadas como vulnerables. Más bien, entendemos que la Ley de OSFL es aplicable a todas las OSFL registradas (más de 6500 y en aumento, según la exposición de motivos de la Ley). En otras palabras, se aplican los mismos requisitos, independientemente de cualquier riesgo empírico y diferenciado entre ellas. Esto es digno de mención, dado que la evaluación de riesgo de las OSFL en Nicaragua en 2019 encontró que 208 OSFL eran de alto riesgo (581 de riesgo moderado y 1,008 de bajo riesgo) (Cuarto Informe de seguimiento intensificado y recalificación de cumplimiento técnico de Nicaragua, enero de 2020). Si bien la propia Ley de OSFL define el enfoque basado en el riesgo como la aplicación de medidas "proporcionales a los riesgos asociados al (...) terrorismo como resultado de su identificación, evaluación y comprensión", no está claro cómo la aplicación indiscriminada de la Ley de OSFL se adapta a los riesgos identificados en la evaluación de riesgos de los OSFL. En este contexto, reafirmamos la posición del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación de que "para cumplir los criterios de proporcionalidad y necesidad, las medidas restrictivas deben ser el medio menos intrusivo para lograr el objetivo deseado y limitarse e a las asociaciones que presenten los aspectos claramente identificados que caracterizan al terrorismo" (A/HRC/23/39, párrafo 23). También destacamos que la Nota Interpretativa del GAFI a la Recomendación 8 ha aclarado que un enfoque de "talla única" sería incompatible con la correcta aplicación de un enfoque basado en el riesgo.

Resulta preocupante que el artículo 27 de la Ley de OSFL prohíba la inscripción de organizaciones cuyos objetivos puedan percibirse como contrarios a la Constitución. Según el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, "las asociaciones deben disfrutar, entre otras cosas, del derecho a expresar opiniones, difundir información, colaborar con el público y abogar ante los gobiernos y los organismos internacionales en favor de los derechos humanos, la preservación y el desarrollo de la cultura de una minoría o de cambios en los instrumentos legislativos, incluida la Constitución. El Relator Especial reconoce que a veces puede provocar tensiones la creación de asociaciones integradas por personas que abracen convicciones o creencias minoritarias o disidentes, pero hace

hincapié en el deber del Estado de asegurar a todas las personas la posibilidad de expresar pacíficamente sus opiniones sin ningún temor" (A/HRC/20/27, párr. 64), con la excepción de la propaganda en favor de la guerra, la apología del odio o los actos encaminados a destruir los derechos y libertades (A/HRC/20/27, párr. 18). Por lo tanto, debe prestarse atención a que el artículo 27 de la Ley de OSFL no sea utilizado para negar la inscripción a organizaciones que propongan reformas constitucionales o ideas que no coinciden con la actual formulación de la Constitución siempre que no constituyan propaganda de la guerra u apología del odio.

En lo que respecta a los requisitos de registro de la Ley de OSFL, advertimos que no se deben adoptar requisitos indebidos que puedan ser desproporcionados, innecesarios y susceptibles de abuso. En particular, observamos que el requisito de registro de una constancia de no objeción del Ministerio del Interior hace que el proceso dependa totalmente de la discreción de la Dirección General y del Ministerio de Gobernación, sin ninguna garantía procesal discernible. Recordamos que, como ha manifestado anteriormente el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación, "el registro obligatorio, sobre todo cuando las autoridades tienen una amplia discreción para concederlo o denegarlo, permite al Estado negar o retrasar el registro solicitado por grupos que no propugnan opiniones 'favorables'" (A/HRC/26/29, párr. 54).

También observamos que la "presunción de ilicitud de acto" declarada en relación con el registro de un acto o documento, incluido el decreto legislativo por el que se concede la personalidad jurídica (art. 25.4), parece hacer recaer una carga indebida en las OSFL y no en el Estado. Reafirmamos en este contexto la conclusión del Comité de Derechos Humanos de que, al evaluar la necesidad de una medida que limite un derecho protegido, "los Estados deben guiarse siempre por el principio de que las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho; no se debe invertir la relación entre el derecho y la restricción, entre norma y excepción" (Observación General n.º 27, párrafo 13). Asimismo, recordamos las observaciones del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación al efecto que, independientemente de la situación de registro, el derecho a la libertad de asociación protege a las asociaciones que no están registradas (A/HRC/20/27, párr. 96).

Nos preocupa adicionalmente que los continuos requisitos de presentación de informes en virtud de la Ley de OSFL sean amplios, excesivamente onerosos y desproporcionados con respecto al objetivo declarado de combatir la financiación del terrorismo. Dichos requisitos son susceptibles de agotar los presupuestos ya limitados de las OSFL, afectar la capacidad de las organizaciones concernidas para llevar a cabo sus actividades legítimas y disuadir a los individuos de unirse o dirigir asociaciones, todo ello en potencial violación de los derechos a la libertad de opinión y de expresión y a la libertad de reunión y asociación pacíficas garantizados por el PIDCP. En particular, el requisito abierto de presentar cualquier información solicitada a las autoridades, incluidos los objetivos y fines, estatutos, actividades, beneficiarios, fuente de financiación nacional o extranjera, donantes, donaciones, patrimonio, operaciones administrativas y financieras, y el uso de los fondos públicos que reciben (art. 34.13 Ley de OSFL), de no definirse salvaguardias o limitaciones, corre el riesgo de ser excesivamente amplio y desproporcionado. Observamos que la exigencia de verificar la identidad de todos los beneficiarios (ídem; art. 34.26.2) puede resultar especialmente gravosa, sobre todo para las pequeñas organizaciones, las organizaciones comunitarias y de mujeres, que pueden carecer de recursos

administrativos y la capacidad necesarios para identificar a cada beneficiario, es decir, a cada persona natural o jurídica que se haya beneficiado de las actividades de la OSFL en cumplimiento de sus objetivos (art. 4). A este respecto, nos remitimos a la Nota Interpretativa del GAFI a la Recomendación 8, que reconoce que, si bien "se podría requerir a las OSFL a tomar medidas razonables para confirmar la identidad, las credenciales y la buena reputación de los beneficiarios", ello no significa que se espere que "las OSFL identifiquen a cada individuo específico, pues tal requisito no siempre sería posible y, podría, en algunos casos, impedir la posibilidad de que las OSFL proporcionen los servicios necesarios". El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, también indicó que las autoridades tienen derecho "a examinar los expedientes de las asociaciones como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas, pero ese procedimiento no puede ser arbitrario y debe aplicarse de conformidad con el principio de no discriminación y el derecho a la privacidad, pues de lo contrario se pondría en riesgo la independencia de las asociaciones y la seguridad de sus miembros" (A/HRC/20/27, párr. 6).

También nos preocupa el hecho de que la Asamblea Nacional y la autoridad judicial deban aprobar cualquier cambio en la denominación o fines de la asociación, según el artículo 17 de la Ley de OSFL, sin que se establezcan las posibles causales para negar su autorización. Según el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, "los miembros de asociaciones deben tener la posibilidad de determinar libremente sus estatutos, estructura y actividades, así como de adoptar decisiones sin injerencia del Estado" (A/HRC/20/27, párr. 64).

Observamos que los requisitos de solicitar la autorización previa de la Dirección General (art. 34.25) y de informarla sobre las donaciones extranjeras con 15 días de antelación a su recepción prevista (art. 34.9) pueden vulnerar aún más las libertades de asociación y expresión, y restringir de manera indebida o involuntaria la capacidad de dichas organizaciones de acceder a recursos, incluyendo los recursos financieros, para llevar a cabo sus actividades legítimas (Documento de Mejores prácticas recomendadas del GAFI para combatir el abuso de las OSFL, p. 15). Nos preocupa especialmente la autoridad ilimitada de la Dirección General, incluso sobre la ejecución práctica de sus proyectos individuales. Recordamos al Gobierno de Su Excelencia en este contexto que "los miembros de las asociaciones deben tener la posibilidad de determinar libremente sus estatutos, estructura y actividades, así como de adoptar decisiones sin injerencia del Estado" (A/HRC/20/27, párr. 64) para que puedan ejercer efectivamente sus derechos a la libertad de asociación, opinión y expresión. Además, en la práctica, la capacidad y los recursos limitados de la Dirección General podrían retrasar inevitablemente los proyectos y servicios humanitarios y caritativos urgentes. Subrayamos la gravedad de los posibles perjuicios derivados de estos casos. Como ha constatado anteriormente el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión y de asociación, "para las asociaciones que promueven los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, o las que prestan servicios (como los servicios de socorro en caso de desastre, de atención de la salud o de protección ambiental), el acceso a los recursos es importante no solo para la existencia de la asociación, sino también para el disfrute de otros derechos humanos por parte de quienes se benefician de la labor de la asociación" (A/HRC/23/39, párr. 9).

Además, observamos que las regulaciones adicionales sobre la financiación extranjera, en particular, pueden limitar recursos vitales para la supervivencia de las OSFL, especialmente para las OSFL que promueven objetivos controvertidos pero

protegidos que pueden ser más difíciles de financiar a través de donantes nacionales. Subrayamos que el derecho a la libertad de asociación no sólo se refiere al derecho a formar una asociación, sino que también garantiza su derecho a llevar a cabo libremente sus actividades legítimas, incluida la libertad de solicitar y recibir contribuciones financieras voluntarias y de otro tipo. Subrayamos además que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Defensores de los Derechos Humanos reafirma el derecho de toda persona, individualmente y en asociación con otras a "solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales" (A/RES/53/144, art. 13).

Por último, observamos que, si bien la Ley de OSFL incluye un procedimiento administrativo interno para recurrir las denegaciones de solicitudes de registro, no prevé ningún recurso judicial independiente (ver artículo 52 de la Ley OSFL). A este respecto, recordamos las conclusiones del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación de que "las asociaciones a las que se deniegue la notificación o la solicitud de autorización deben tener la posibilidad de impugnar esa medida ante un tribunal independiente e imparcial" (A/HRC/20/27, párrafo 61). Además, instamos al Gobierno de Su Excelencia a que, además de permitir la posibilidad de recurrir judicialmente las decisiones que deniegan el registro de OSFL, garantice que cualquier procedimiento que rijan el registro y la presentación de informes de las OSFL sea transparente, accesible, no discriminatorio, rápido y económico.

### *Supervisión y sanciones*

Si bien reconocemos la necesidad de prevenir y disuadir la financiación del terrorismo, observamos que las autoridades usualmente suelen hacer un uso indebido de las facultades de supervisión y las sanciones administrativas como herramienta para silenciar a los actores de la sociedad civil y a las defensoras y los defensores de los derechos humanos, en ausencia de una supervisión judicial estándar y de los requisitos del debido proceso, tal y como exige el derecho internacional, afectando de forma desproporcionada a los derechos a la libertad de opinión y de expresión y a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

Observamos que la Ley de OSFL otorga a la Dirección General amplios poderes, incluyendo: la supervisión del funcionamiento in situ y extra situ de las OSFL; el establecimiento de medidas que promuevan la transparencia, la integridad y la confianza en la administración y gestión de las OSFL; la coordinación de acciones para evaluar periódicamente las vulneraciones de las OSFL, frente a la financiación del terrorismo, lavado de activos y otras formas de apoyo al terrorismo y crimen organizado; y la identificación de OSFL que están especialmente en riesgo de ser utilizadas para estos fines (art. 10.12). Advertimos que estos poderes de supervisión gubernamental, vagos e indefinidos pueden socavar el requisito de legalidad del derecho internacional y emplearse para debilitar a las OSFL que realizan actividades legítimas. La Dirección General puede asimismo infringir el derecho a la vida privada en virtud del artículo 17 del PIDCP. En este contexto, resaltamos que no se debe instituir una medida de vigilancia física o electrónica al menos que haya "sido autorizada por un órgano judicial competente, independiente e imparcial, con todas las limitaciones procedentes en cuanto a su duración, forma, lugar y alcance" (A/HRC/41/35, párrafo. 50(c)).

Expresamos nuestra preocupación en relación con la severidad de las sanciones administrativas de las que dispone la Dirección General en los casos en los que se ha producido un incumplimiento de alguna de las obligaciones previstas en la Ley de OSFL o la realización de las acciones prohibidas previstas en su artículo 35. Advertimos que las acciones prohibidas en la Ley de OSFL, y los motivos declarados para una serie de sanciones, parecen carecer de precisión en aspectos clave y pueden ser vulnerables a un uso inapropiado. Observamos que el artículo 35 prohíbe, sin definirlo, acciones tales como actividades indirectas que impliquen proselitismo político (art. 35.4); intervenciones en asuntos de política partidaria (art. 35.8); y atentados contra el orden público o la promoción de campañas de desestabilización (art. 35.10). El artículo 47 también permite la cancelación de la personalidad jurídica de las OSFL cuando, entre otras cosas, la OSFL haya sido utilizada para "obstaculizar el control y la vigilancia de la Dirección General de Registro y Control de OSFL". La amplitud y la vaguedad de estos criterios suscitan serias dudas sobre la legalidad de los requisitos según el derecho internacional, así como sobre la necesidad y la proporcionalidad del alcance de las conductas sancionadas frente a la amenaza real de la financiación del terrorismo.

Nos preocupa especialmente que la defensa de los derechos humanos y el discurso político protegido sean penalizados injustamente. Por ejemplo, la discreción sin control de la Dirección General para interpretar y aplicar estos criterios puede dar lugar a la focalización desproporcionada y discriminatoria de las OSFL y las defensoras y los defensores de los derechos humanos, en particular los que son críticos al Gobierno o trabajan en cuestiones políticamente sensibles, y ello pese a que artículo 5 de la Ley de OSFL prevé que las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a establecer estas organizaciones sin discriminación alguna. La prohibición indebida de actividades que impliquen proselitismo político, política partidaria o campañas de desestabilización, como establecido en el artículo 35, puede aplicarse de forma errónea en función de las propias opiniones políticas e ideológicas de la Dirección General, en violación del principio de derecho internacional de no discriminación y de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y de opinión. La prohibición de realizar proselitismo político, sin delimitar perfectamente la prohibición ni definir con exactitud los términos utilizados, corre el riesgo de constituir una limitación arbitraria de la libertad de expresión. Según el Comité de Derechos Humanos, cualquier norma que limite la libertad de expresión deben estar formuladas con "precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella, y [...] no pueden conferir a los encargados de su aplicación una discrecionalidad sin trabas para restringir la libertad de expresión" (CCPR/C/GC/34, párr. 25). Además, la legítima impugnación u obstaculización del "control y vigilancia de la Dirección General", incluso en defensa del derecho a la vida privada o de las garantías procesales fundamentales, puede ser malinterpretada como conducta prohibida y sancionada como tal. A este respecto, recordamos respetuosamente al Gobierno de Su Excelencia que el derecho a reunirse pacíficamente y asociarse libremente se extiende a "las personas que abrazaran opiniones o creencias minoritarias o disidentes, los defensores de los derechos humanos... y otras personas, incluidos los migrantes, que trataran de ejercer o promover esos derechos" (A/HRC/26/29, párrafo 22; A/HRC/RES/24/5). Tal como ha subrayado el Comité de Derechos Humanos, "el discurso político goza de una protección especial como forma de expresión" y "las reuniones con un mensaje político de deberían facilitar y proteger en mayor medida" (Observación General n.º 37 del CCPR, párrafo 32). Cualquier restricción debe ser "necesaria y proporcionada en el contexto de una sociedad basada en la democracia, el respeto de la ley, el

pluralismo político y los derechos humanos" (id., párr. 40).

También hacemos hincapié en la importancia de garantizar que las sanciones sean estrictamente proporcionales a la presunta infracción y absolutamente necesarias para el objetivo legítimo de la lucha contra la financiación del terrorismo. En consecuencia, advertimos contra la aplicación indebida de multas, la intervención o cualquier otra sanción enumerada que no esté vinculada y sea desproporcionada a las especificidades del "delito" documentado. Nos preocupa, por ejemplo, que un discurso político protegido o una omisión inadvertida de información a la Dirección General (art. 35.7) puedan ser sancionados con multas excesivas o con la intervención de la Dirección General en la gobernanza interna de las OSFL. La facultad de intervenir en el gobierno de la OSFL "por el tiempo que consideren necesario" es especialmente preocupante dada la falta de garantías procesales o de mecanismos de supervisión y apelaciones judiciales independientes. Además, recordamos que la suspensión y la disolución involuntaria de una asociación son las formas más severas de restricción de la libertad de asociación (A/HRC/20/27, párrafo 75) y sólo deberían permitirse sobre la base de una decisión judicial de tribunales independientes. Los gobiernos pueden proceder a la disolución involuntaria sólo cuando medidas menos severas sean insuficientes (A/HRC/20/27, párr. 75).

Para todos los procedimientos administrativos y sanciones anteriores, destacamos la importancia de promover y proteger el derecho al debido proceso, protegido por el derecho internacional de los derechos humanos. Haciendo eco a la observación del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, recordamos que "los Estados tienen la obligación de establecer mecanismos de denuncia accesibles y eficaces que puedan investigar de forma independiente, rápida y minuciosa las denuncias sobre violaciones o abusos de los derechos humanos", incluidas las acciones que contravienen la libertad de asociación (A/HRC/20/27, párr. 77). Destacamos respetuosamente la importancia de asegurar que el Gobierno de Su Excelencia instituya mecanismos de supervisión y denuncia que satisfagan estas garantías.

Quedamos a disposición para brindar una mayor asistencia técnica adicional 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, intentar clarificar las informaciones 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 adicionales en relación con las preocupaciones mencionadas anteriormente con respecto a la Ley de OSFL.
2. Sírvase indicar cómo la Ley de OSFL cumple con las obligaciones internacionales y de derechos humanos del Gobierno de su Excelencia, incluyendo las obligaciones del tratado en virtud del PIDCP para salvaguardar los derechos a la libertad de opinión y expresión y la libertad de asociación.

3. Sírvase proporcionar información sobre cómo se decidió sobre el contenido de la Ley de OSFL, incluyendo cualquier información sobre los datos empíricos subyacentes de la vulnerabilidad de las OSFL a la financiación del terrorismo, los métodos correspondientes para adaptar la Ley de OSFL a los riesgos identificados de conformidad con la Recomendación 8 del GAFI, y cualquier documento resultante de las consultas con los actores de la sociedad civil y el público.
4. Sírvase proporcionar información sobre qué procedimientos están disponibles para que los individuos y las OSFL recurran las decisiones de registro y las medidas de cumplimiento de la Dirección General, y qué medidas de reparación están disponibles, incluidas las medidas para reparar el daño financiero y de reputación.

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

Irene Khan

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

Felipe González Morales

Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes

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