



**CUESTIONADA Y BAJO
PRESIÓN:
ESTADO DE SITUACIÓN DEL ENTORNO
HABILITANTE PARA LA SOCIEDAD
CIVIL EN 22 PAÍSES**



FEBRERO 2017

AUTOR ANDREW FIRMIN
EDITADO POR INE VAN SEVEREN

CIVICUS

QUIENES SOMOS

CIVICUS es una alianza global de organizaciones de la sociedad civil y activistas, dedicados al fortalecimiento de la sociedad civil y acción ciudadana en todo el mundo. Fundada en 1993, CIVICUS se esfuerza por involucrar a esas voces marginadas, especialmente aquellas de los países del sur. Cuenta con miembros de países de todo el mundo.

Este informe ha sido redactado por Andrew Firmin y editado por Ine Van Severen.

Deseamos expresar nuestro más sincero agradecimiento a ICNL y las 22 OSC nacionales que colaboraron con la ENAH. El presente informe ha sido elaborado por CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana a través de la Iniciativa de Espacio Cívico, en colaboración con ARTICULO 19, el Centro Internacional para la Ley Sin Fines de Lucro (ICNL) y el Movimiento Mundial para la

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO.....	1
INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA.....	5
DESCRIPCIÓN GENERAL.....	6
LAS SEIS DIMENSIONES.....	8
A. FORMACIÓN.....	8
B. FUNCIONAMIENTO.....	17
C. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN.....	23
D. LIBERTAD DE EXPRESIÓN.....	28
E. ACCESO A RECURSOS.....	35
F. RELACIONES ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL GOBIERNO.....	47
CONCLUSIÓN.....	56
ANEXO 1.....	58

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

Entre 2013 y 2016, la sociedad civil en 22 países llevó a cabo la Evaluación Nacional del Ambiente Habilitante (ENAH). La ENAH es un proceso liderado por la sociedad civil que analiza hasta qué punto las condiciones nacionales permiten el trabajo de la sociedad civil. Esta investigación explora en particular cómo las leyes y los reglamentos relativos a la sociedad civil se aplican en la práctica y cómo le afectan. Las evaluaciones, encabezadas por asociados nacionales de la sociedad civil, emplearon una metodología común que abarcó entrevistas con partes interesadas, consultas, grupos focales e investigación documental. En cada país se evaluaron seis dimensiones fundamentales: la capacidad de los grupos de la sociedad civil para constituirse, operar y acceder a recursos, todos ellos aspectos de la libertad de asociación, las libertades de reunión pacífica y expresión y las relaciones entre la sociedad civil y los gobiernos.

HALLAZGOS CLAVE

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) deberían poder constituirse y operar de manera independiente, sin tener que pedir permiso o dar notificación a las agencias estatales: esta debería ser reconocida como la mejor práctica internacional. Sin embargo, en los 22 países de la ENAH, las OSC deben registrarse o notificar a las autoridades sobre su formación y buscar reconocimiento legal. Varios países tienen un régimen de notificación -en el cual las OSC pueden constituirse, operar, celebrar eventos, comunicarse y recibir recursos sin necesidad de recibir permiso previo de las agencias estatales- que, aunque no alcanza los estándares de las mejores prácticas, es más favorable que un régimen de aprobación, en el cual las OSC deben solicitar permiso para llevar a cabo estas funciones básicas.

La ENAH revela que en muchos casos las OSC no son libres de actuar sin autorización del estado. Este es el caso en varios países, incluso en aquellos donde existe un régimen de notificación que en la práctica no se cumple debido a que los organismos estatales, los funcionarios y las fuerzas de seguridad asumen poderes de veto sobre las actividades de las OSC. El impacto de estas limitaciones es absorber la energía y los recursos de la sociedad civil, reduciendo su capacidad de responder efectivamente a los desafíos de la época.

En los países de la ENAH, la evaluación revela que las leyes y regulaciones que se aplican a la sociedad civil a menudo son desfavorables. A menudo debilitan las disposiciones constitucionales que dicen reconocer la importancia de la participación ciudadana. En los últimos años, en varios países se han aprobado leyes que empeoran el ambiente de la sociedad civil al restringir los derechos fundamentales de asociación, reunión pacífica y expresión. Las restricciones se hacen por motivos como la protección de la seguridad nacional, el orden público y la prevención del terrorismo, pero tienen el efecto de dificultar la formación y el funcionamiento de las OSC. En el conjunto de nuestros 22 países, se ha aprobado recientemente una mayor cantidad de leyes desfavorables que de leyes habilitantes.

Los desafíos también se derivan de la existencia de regímenes legales y regulatorios inadecuados e incoherentes que no se condicen con el desarrollo contemporáneo de la sociedad civil. Las leyes y regulaciones son inhabilitantes cuando dejan márgenes amplios para la interpretación politizada y selectiva y para la discrecionalidad de líderes políticos y funcionarios públicos.

El ambiente nacional no es uniforme para todas las OSC. Las OSC experimentan más restricciones cuando plantean preocupaciones con las que el gobierno desacuerda o cuando trabajan en temas polémicos o que son percibidos como controvertidos. Una OSC que lucha por la democracia, la buena gobernanza y los derechos humanos enfrentará más restricciones que una OSC que prioriza actividades caritativas o de bienestar social. Aquellas que desarrollan actividades de incidencia, expresan disenso y exigen rendición de cuentas encontrarán más dificultades que las que prestan servicios. Las restricciones impuestas a las OSC sugieren un intento deliberado del gobierno de limitar su papel y los temas en los que puedan trabajar, y de restringir autonomía y obstaculizar su eficacia.

Las OSC no buscan un ambiente libre de leyes y regulaciones. Más bien, quieren leyes y regulaciones que reconozcan su autonomía y el importante papel que desempeñan en la sociedad, que les ayuden a demostrar su legitimidad y les permitan trabajar eficazmente. Las OSC quieren leyes y regulaciones que sean previsibles, manejables, transparentes y libres de interferencias políticas. Se necesitan entornos jurídicos propicios para ayudar a que las OSC desempeñen una amplia gama de funciones, incluida la de asociarse con gobiernos y otros actores para promover el cambio social.

RESULTADOS DE LAS SEIS DIMENSIONES ENAH

Constitución de OSC: Las leyes y regulaciones sobre la formación y el registro de OSC suelen ser complejos, pesados, caros y, en algunos casos, anticuados. Ello afecta en particular a las OSC pequeñas, rurales y menos formales. En los países en los que las OSC deben registrarse, hay mucha preocupación acerca de la previsibilidad y la neutralidad de los procedimientos de registro ya que éstos podrían politizarse y limitar a las OSC que trabajan en temas controversiales. La falta de capacitación de las agencias gubernamentales que se ocupan de la regulación de la sociedad civil a menudo representa un desafío adicional.

Operación de las OSC: En algunos países los gobiernos insisten en que las OSC se alineen con sus prioridades y programas. Esto socava la autonomía de las OSC. El requisito que establece que las OSC deben reportarse al gobierno también provoca preocupación, ya que se considera excesivo y podría llegar a politizarse. Además, los procesos de inspección, cancelación de registro y disolución de OSC podrían ser aplicados selectivamente por razones políticas. Las OSC también pueden tener una capacidad limitada para cumplir con los requisitos de presentación de informes.

Libertad de reunión: Incluso en países en los que se supone que las OSC tienen libertad para realizar protestas pacíficas, las agencias estatales y las fuerzas de seguridad a menudo abusan de su poder e intervienen para prevenir o interrumpir las protestas. La decisión de interrumpir una protesta o dejarla continuar podría ser tomada en base a razones políticas. Además, las penas para los organizadores de la asamblea pueden ser excesivas. En varios países se pueden observar intentos

recientes de endurecer las leyes, con el fin de impedir que los ciudadanos realicen protestas públicas.

Libertad de expresión: Las garantías constitucionales sobre la libertad de expresión son a menudo eludidas, tal como ha ocurrido recientemente mediante la introducción de leyes antiterroristas. Las leyes sobre difamación y calumnia a menudo imponen fuertes sanciones y pueden ser objeto de manipulación política. Actores no estatales tales como grupos extremistas y criminales y grandes corporaciones, pueden amenazar la libertad de expresión. La concentración de la propiedad de los medios de comunicación y la intervención estatal plantean nuevos desafíos. El internet y las redes sociales han incrementado la capacidad de la sociedad civil de compartir sus puntos de vista, pero la libertad en Internet es cada vez más cuestionada y ha quedado sujeta a nuevas legislaciones que a menudo son desfavorables.

Acceso a recursos: Las OSC de muchos países consideran que su acceso a los recursos está en declive y se está tornando difícil, en particular en lo que se refiere al financiamiento de sus funciones básicas. En varios países la retirada de donantes bilaterales está causando dificultades ya que muchas OSC dependen fuertemente de ellos. Al mismo tiempo, las OSC están preocupadas por la gran influencia que ejercen las políticas de los donantes, que pueden ser inhabilitantes y excluyentes. En algunos países, los gobiernos han introducido restricciones para la obtención de financiación internacional. En otros, hay pocas esperanzas de recibir recursos estatales y, cuando están disponibles, se cuestiona la transparencia del proceso de selección. Las OSC reportan pocas donaciones provenientes de la filantropía y el apoyo corporativo, y afirman que los regímenes legales y fiscales a menudo no otorgan beneficios que incentiven las donaciones.

Relaciones entre sociedad civil y gobierno: La ENAH destaca algunos ejemplos positivos de cooperación entre OSC y gobiernos, pero también muchos casos en que las relaciones son hostiles, particularmente en torno a temas controvertidos. En la mayoría de los casos, hay pocas estructuras establecidas para la participación continua, y si existen, a menudo no funcionan bien. Muchas veces las relaciones son esporádicas y ad hoc, con patrones variables de participación en diferentes áreas y niveles de gobierno. Esto suscita preocupación en relación con la transparencia del diálogo y plantea el interrogante de cuán accesibles son las oportunidades de diálogo para una amplia porción de la sociedad civil.

RECOMENDACIONES

La ENAH demuestra la voluntad de la sociedad civil de todo el mundo, de participar activamente en la mejora de las condiciones de participación ciudadana. También indica que en países muy diferentes se están encontrando problemas similares, lo que sugiere un potencial de que mediante el trabajo conjunto de la sociedad civil y el intercambio internacional de las buenas prácticas se puedan superar desafíos comunes. A la luz de la ENAH, se sugieren las siguientes recomendaciones como base para los futuros trabajos de promoción:

- Promover como mejor práctica internacional, la supresión de los requisitos que obligan a las OSC a inscribirse para poder operar. En los casos en los que las OSC decidan registrarse para obtener la personalidad jurídica, deberían establecerse regímenes de notificación en lugar de regímenes de aprobación.

- Afirmar el derecho de las OSC a ser libres para organizar reuniones y eventos sin necesidad de aprobación previa o notificación. Cuando las OSC organicen protestas y manifestaciones públicas, se debe aplicar un régimen de notificación, con el fin de asegurarse de que las fuerzas de seguridad garantizarían la seguridad pública.
- Abogar por la inclusión de profesionales de la sociedad civil en los departamentos encargados del registro y la reglamentación de las OSC.
- Exigirle una mayor responsabilidad a las fuerzas de seguridad sobre su manejo de las protestas y en el ejercicio de la libertad de expresión. También fomentar el intercambio de buenas prácticas en el manejo pacífico de las protestas.
- Afirmar el derecho de las OSC a recibir recursos, incluso de fuentes internacionales, como parte intrínseca del derecho de asociación.
- Apoyar el desarrollo de un entorno más favorable para promover donaciones, mediante regímenes y políticas de impuestos más flexibles que fomenten la donación individual y empresarial.
- Fomentar la adopción de espacios de participación estructurados, transparentes y amplios entre los gobiernos y la sociedad civil, con comunicación periódica. Documentar y compartir los impactos logrados por ciudadanos como resultado de una colaboración eficiente entre la sociedad civil y el gobierno.

INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

Este informe reúne los hallazgos más importantes de las Evaluaciones Nacionales del Ambiente Habilitante (ENAH), realizada en 22 países entre 2013 y 2016. La ENAH forma parte de la Iniciativa de Espacio Cívico implementada por CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana, con el apoyo técnico del Centro Internacional de Derecho Sin Fines de Lucro (ICNL), en colaboración con ARTICULO 19, el Movimiento Mundial por la Democracia y con el apoyo del Gobierno de Suecia. El objetivo de las ENAH es permitir que la sociedad civil evalúe las condiciones nacionales para la formación y el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Estas evaluaciones se centran en el entorno legal, normativo y las políticas que regulan a la sociedad civil a nivel nacional. Se realizó una autoevaluación estructurada en cada país utilizando una metodología común para construir un panorama del entorno legal, normativo y de las políticas para la sociedad civil. En cada país se evaluaron seis dimensiones obligatorias: formación, operación, el acceso a recursos y su libertad de reunión y libertad de expresión, así como la relación entre las OSC y el gobierno. El estudio fue realizado por un grupo de asesores expertos de cada país, incluyó revisiones de las leyes y reglamentos que afectan a las OSC, entrevistas con los principales interesados, discusiones de grupos focales y consultas nacionales al final del proceso de investigación. Dependiendo del país, los asesores obtuvieron el punto de vista de miembros claves de la sociedad civil, académicos y, en la medida de lo posible, funcionarios del gobierno.

Los países en los que se realizó la evaluación fueron: Benin, Bolivia, Brasil, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Colombia, Honduras, India, Jordania, Líbano, México, Mozambique, Nepal, Nigeria, Panamá, Filipinas, Sudáfrica, Tayikistán y Túnez, Uganda y Zambia. Por lo tanto, ENAH abarca una gran variedad de regiones geográficas y una serie de contextos en los que las relaciones entre la sociedad civil y los gobiernos ha cambiado y se han enfrentado nuevos desafíos en los últimos años. Cada país tiene sus particularidades, tanto en la composición de la sociedad civil, como en el grupo leyes y reglamentos que la regulan. Este informe busca presentar las similitudes y contrastes entre países. Para ello, presenta una imagen del entorno de la sociedad civil y su capacidad de disfrutar de sus derechos esenciales de asociación, reunión pacífica y expresión. Un documento de acompañamiento, ofrece estudios de las acciones que la sociedad civil ha tomado, para superar los desafíos, con el fin de ayudar a informar a la sociedad civil sobre los resultados de EENA.

DESCRIPCIÓN GENERAL

En general, la ENAH revela un ambiente conflictivo, de cambios constantes y presión; pero a la vez muestra cierto optimismo sobre el potencial progreso que se podría llegar a ver en algunos países.

En países, como Bolivia, Camboya, India, Uganda y Zambia, las OSC informan que el espacio cívico experimenta restricciones, se han identificado distintas causales. Por ejemplo, en 2015 en Camboya se promulgó una ley restrictiva sobre asociaciones y organizaciones no gubernamentales (LANGO), la sociedad civil considera que la nueva ley responde a la creciente capacidad de las OSC de movilizar a los ciudadanos; implícitamente reconociendo su éxito. En Uganda, con la concentración del poder presidencial se está restringiendo a las OSC. En Jordania, se reporta que el gobierno restringe particularmente la libertad de reunión, se considera que lo hace como parte de una política para la supresión del potencial de protesta, tras las movilizaciones de masas vistas en Jordania y En otros lugares de Oriente Medio y África del Norte en 2010 y 2011, a menudo denominadas “Primavera Árabe”. En varios contextos, las OSC son vistas como competidores del gobierno en la obtención de recursos internacionales. La ley 2015 de Camboya LANGO, es una de las tantas leyes recientemente aprobadas que limitan a la sociedad civil y se discuten en este informe. Otros ejemplos incluyen la ley 2013 de Bolivia que regula el otorgamiento de personalidad jurídica, la Ley de Organizaciones No Gubernamentales de Uganda (ONG) de 2016 y la Ley de ONG de Zambia de 2009, la cual permanece suspendida, al momento de esta redacción, como resultado de la defensa de la sociedad civil y se encuentra en espera de un mayor diálogo entre el gobierno y la sociedad civil sobre posibles revisiones. En otros contextos, como Benin, India, Jordania, Nepal y Nigeria, los informes de ENAH indican que se están revisando las leyes existentes o se están discutiendo nuevas leyes con el potencial de introducir restricciones para la sociedad civil. Una queja frecuente es la introducción de leyes sin suficiente consulta ciudadana. La sociedad civil camboyana, por ejemplo, hizo esta crítica en relación a LANGO.

En países como Benin, India, Líbano y Zambia, el problema no es la introducción de nuevas leyes, sino la existencia de leyes anticuadas, a menudo de épocas de dominio colonial. En la India y Zambia, se introdujeron tales leyes con el propósito de controlar a la sociedad civil cuando eran consideradas un desafío a la autoridad colonial. No se reconocía su potencial para contribuir a la sociedad, ni la importancia de su autonomía. Además, en Camerún y Zambia, el entorno jurídico era complejo y poco sistemático, ha crecido con el tiempo, lo que ha ido dejando vacíos y grandes disparidades en el tratamiento de las diferentes formas de OSC que están registradas y reguladas por diferentes leyes.

En otros países, el desafío es que la constitución y las leyes son permisivas para la sociedad civil, pero son mal implementadas, interpretadas de manera selectiva y politizadas, creando un ambiente desfavorable. Este es el caso de Bolivia y Sudáfrica. En países grandes, el modo en el que se implementan las leyes a nivel local es un desafío importante: las leyes nacionales para la sociedad civil pueden ser relativamente eficaces, pero puede haber un entorno legal y regulatorio inadecuado a nivel subnacional, caracterizado por brechas, Inconsistencias y un alto poder discrecio-

nal para los funcionarios locales. Este es el caso en Camboya, México y Mozambique, entre otros.

Pueden lograrse cambios. El ejemplo de Zambia muestra que la sociedad civil puede objetar leyes desfavorables y lograr nuevas oportunidades de diálogo. En México se reconoce que la Ley Federal de Promoción de las Actividades emprendidas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, introducida en 2004, ha logrado un medio ambiente más propicio, algo que ha contribuido al crecimiento en el número y las funciones de las OSC: legitimó el derecho de las OSC a participar en la política pública e impulsó la creación de departamentos para coordinar la cooperación. En Brasil, una nueva ley, el Acuerdo de Asociación y Cooperación, aprobada en 2014 y aplicada a partir de 2016, proporciona un marco para la cooperación continua entre el gobierno y las OSC, incluso con las que reciben financiamiento estatal. Se considera que esta ley puede llegar a ser un punto clave en la profundización de las relaciones con el gobierno. Las OSC tunecinas, que han desempeñado un papel importante en: la defensa de la democracia, la prevención de un retroceso en el conflicto y el desarrollo de la nueva constitución del país; están optimistas sobre la posible creación de un ambiente favorable con la nueva Constitución y la Ley de Asociaciones.

Las OSC de Nepal, consideran que la nueva Constitución aprobada en 2015 ha abierto nuevos espacios y oportunidades para la sociedad civil, lo que contrasta con el difícil ambiente de conflicto que precedió; esto puede ser en parte atribuido a la amplia consulta ciudadana involucrada en su desarrollo. Sin embargo, un proyecto de ley en discusión sobre la Asociación y la Organización en Nepal amenaza con introducir nuevos requisitos de registro y presentación de informes, lo que indica que se requiere un compromiso continuo para mantener un ambiente favorable para la sociedad civil.

LAS SEIS DIMENSIONES

A. FORMACIÓN

La primera dimensión de la evaluación, examina la facilidad con la que las OSC se forman. Estudiando aspectos como su registro y lo necesario para que puedan comenzar a operar, lo cual es parte esencial de la libertad de asociación. Explorando particularmente los mecanismos de registro establecidos y administrados por los gobiernos. En la mayoría de los países existen garantías constitucionales para la libertad de asociación. También existen limitaciones: las OSC no deben actuar en contra del interés nacional, el orden público, la unidad nacional y la moral pública o tener objetivos que afecten a los derechos de otros ciudadanos o grupos. Sin embargo, estas limitaciones no siempre están bien definidas. También hay disposiciones para la suspensión de ciertas garantías constitucionales en los estados de emergencia, como se dió en Túnez. Las disposiciones constitucionales son elaboradas generalmente en base a las leyes que regulan a las OSC y su registro. En la mayoría de los países cubiertos por la ENAH, existen diferentes leyes para cada tipo de OSC y a menudo cuentan con distintas agencias para su registro y regulación. Por ejemplo, las leyes varían para las cooperativas, los organismos religiosos, las empresas sin fines de lucro, los sindicatos, las asociaciones juveniles y deportivas y las OSC clasificadas como organizaciones no gubernamentales (ONG). Este análisis abarca las organizaciones clasificadas como asociaciones, sociedades, ONG u organizaciones voluntarias; ya que éstas son las OSC que generalmente se dedican a la búsqueda del desarrollo, la democracia y la defensa de los derechos humanos. Según investigaciones pasadas de CIVICUS, estas fueron señaladas como aquellas con más probabilidades de experimentar restricción.

VARIACIONES EN LOS ASPECTOS ESENCIALES DEL REGISTRO

En primer lugar, es importante destacar que de acuerdo con las prácticas internacionales, no todas las OSC deben estar registradas. En varios países, las OSC sólo necesitan registrarse si buscan operar con cierto nivel de formalidad o adquirir personalidad jurídica. Por ejemplo, pueden necesitar obtener recursos de donantes internacionales o del gobierno nacional, celebrar contratos, buscar beneficios tributarios o abrir cuentas bancarias. Éste es el caso de países como Bolivia, Nigeria, Filipinas y Sudáfrica, donde existen muchas OSC no registradas y pequeñas. En algunos países, como Benin, Burkina Faso, Camerún y Mozambique, existe una categoría especial “estatus de beneficio público” en la cual las OSC deben inscribirse para recibir financiamiento público. En países como Benin y Camerún, esto se compara con la obtención de la condición de ONG, necesaria para acceder a financiamiento u oportunidades de asociación y viene con una mayor supervisión gubernamental: en Camerún sólo las OSC registradas como ONG o asociaciones de beneficio público pueden recibir recursos legalmente, en forma de regalos, donaciones y legados.

La inscripción es voluntaria en India y Sudáfrica. Sin embargo en Uganda, incluso las OSC rurales están obligadas a registrarse con su autoridad local. Hay diferentes regímenes de registro para los distintos tipos de OSC en Tayikistán: las OSC locales más pequeñas sólo necesitan notificar a las autoridades locales, mientras que otras deben registrarse a nivel nacional y algunos grupos religiosos no necesitan registrarse. En Camerún, no todas las OSC necesitan estar registradas, pero todas las OSC que deseen tener personalidad jurídica deben ser 'declaradas' ante el gobierno subnacional. La capacidad de operar sin registro beneficia a las OSC más pequeñas en Camerún, pero también hace difícil identificar a las legítimas. Para las OSC que trabajan en escenarios donde el registro es obligatorio o necesario para operar formalmente, hay una diferencia clave: el régimen de aprobación y el régimen de notificación. En el régimen de notificación, las OSC pueden formarse, adquirir personalidad jurídica y comenzar a operar a través de un proceso de notificación a las autoridades, mientras que a través de un régimen de aprobación, las autoridades deben permitir que una OSC se forme legalmente. Al menos cinco países de la ENAH -Benin, Burkina Faso, Camerún, Líbano y Túnez- tienen un régimen de notificación. Sin embargo, como se analiza más adelante, los funcionarios estatales pueden actuar como si tuvieran la facultad para aprobar o rechazar una solicitud.

Algunos países ofrecen un régimen de notificación para las OSC nacionales y un régimen más fuerte para las internacionales que buscan establecer una presencia nacional. En Camerún, Líbano y Túnez, por ejemplo, las OSC internacionales están sujetas a un régimen de aprobación, a diferencia de las nacionales las cuales cuentan con un régimen de notificación. En Bolivia deben firmar un acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores y en Uganda no pueden registrarse a menos que tengan un acuerdo de proyecto con al menos un departamento gubernamental. En Camboya también existen más requisitos de documentación para registrar la internacionales que para las nacionales.

REGLAMENTO DE LOS MIEMBROS FUNDADORES

A menudo, los requisitos de registro establecen un número mínimo de personas que pueden fundar una OSC, en Bolivia y Líbano no hay un requisito mínimo. Existe una gran disparidad entre las normas de los diferentes países: se requiere un mínimo de un miembro fundador en México y Nigeria, pero siete en Jordania, Nepal y también para muchos tipos de OSC en Honduras y la India. El requisito es particularmente alto en Mozambique y Zambia, donde se necesitan 10 miembros fundadores, lo que parece excesivo al realizar una comparación internacional. Tales disposiciones pueden trabajar en contra de la formación de OSC más pequeñas debido a los desafíos prácticos que esto crea cuando múltiples personas deben obtener el papeleo correcto y pasar los controles de seguridad.

En algunos países, como Nepal y Panamá, aunque con algunas excepciones en el caso de Panamá, a los no nacionales se les prohíbe ser miembros fundadores de una OSC. En Jordania, la aprobación especial del primer ministro es necesaria para que los no nacionales sean miembros fundadores. En Líbano, los requisitos de residencia resultan en que a los miembros de la gran población de refugiados palestinos no se les permite

establecer OSC, lo que contribuye a la exclusión política de esa parte de la población. En Filipinas es necesario que la mayoría sea residente para fundar el tipo de OSC más común en este país. En otros lugares, como Bolivia, Tayikistán y Túnez, no existe ninguna restricción para los extranjeros que deseen fundar OSC, siempre y cuando residan legalmente. A menudo las regulaciones establecen una edad mínima para los miembros fundadores de las OSC, generalmente la mayoría de edad. Las personas que no son mayores de edad no pueden establecer OSC en Jordania, Líbano, México, Mozambique, Nigeria y Tayikistán. En Bolivia, los jóvenes pueden formar organizaciones juveniles bajo una ley separada. En Mozambique, los menores de 18 años no tienen siquiera la posibilidad de formar organizaciones juveniles. El reto que esto sugiere es que a los jóvenes no se les brinda oportunidades tempranas de participar en las estructuras de participación cívica.

Otra estipulación común es que ningún miembro fundador puede tener condena penal. Esto se observa, por ejemplo, en el Líbano, Mozambique, Nigeria, Sudáfrica y Zambia. Personas que se hayan declarado en estado de quiebra no pueden fundar OSC en Nigeria y Zambia. En Túnez, las personas que ocupan posiciones centrales en los partidos políticos no pueden establecer OSC, lo que demuestra el deseo de separar la política partidaria de las acciones de las OSC. En algunos casos, la supervisión gubernamental a los miembros fundadores parece excesivo. En Zambia los funcionarios estatales pueden rechazar a los miembros fundadores propuestos, ya se han dado casos. También hay casos de funcionarios en la India que cuestionan los antecedentes étnicos y de castas de los miembros fundadores y en el Líbano cuestionan a miembros fundadores investigados por casos de antiterrorismo. Son raros los países en donde se les exige a las OSC un capital mínimo. El Código Civil en Camboya lo exige, pero se considera que este requisito es poco conocido y por lo tanto la extensión a la cual esta regla se está aplicando es confusa.

DESAFÍOS EN LOS PROCESOS DE REGISTRO

Es común que diferentes leyes abarquen diferentes tipos de OSC, pero algunos regímenes de registro y regulación son particularmente complejos. En la India la situación es compleja porque la sociedad civil no está bien definida y muchas otras organizaciones, como hospitales privados y escuelas, están registradas bajo los mismos actos en los que se registran las OSC. Una preocupación en Colombia, donde la ley define unos 21 tipos diferentes de OSC, es que algunas OSC están registradas bajo el mismo régimen que las organizaciones con fines de lucro. Del mismo modo, el registro de uno de los tipos más comunes de OSC en Filipinas es manejado por la misma agencia que registra las empresas con fines de lucro. En Zambia, algunos tipos de OSC y partidos políticos se registran bajo las mismas leyes. La mezcla de leyes en virtud de la cual las OSC pueden inscribirse también se considera sumamente compleja en Camerún, un país que tiene dos sistemas jurídicos, uno derivado del derecho inglés y otro del francés. Este sistema dual ofrece amplio margen para la interpretación discrecional de las leyes y torna al sistema legal confuso y difícil de entender para muchos.

El entorno jurídico en Mozambique se considera subdesarrollado por no apreciar la diversidad de las OSC. Diferentes tipos de OSC están sujetos a los mismos requisitos. En Zambia las leyes también se consideran demasiado estrechas y restrictivas en sus definiciones de sociedad civil. En algunos entornos, la preocupación es que los procedimientos para el registro son dispersos e incoherentes, y que las distintas leyes y regulaciones son contradictorias. Este es el caso de Honduras y Panamá, donde se considera que un sistema fragmentado es un elemento disuasivo para las OSC que buscan el registro. Brasil carece también de un sistema de registro unificado. El gobierno en Zambia puede variar los términos y condiciones para el registro de las OSC individuales al momento del registro, lo que significa que las diferentes OSC pueden ser registradas bajo diferentes términos y con diferentes condiciones.

También hay situaciones en las que hay varias etapas en el registro que se deben completar. Por ejemplo, las OSC en Filipinas, una vez registradas, deben someterse a una segunda ronda con el fin de obtener permisos con las autoridades locales, fiscales y con ciertos departamentos gubernamentales, si son relevantes para su área de trabajo. Por ejemplo, las OSC deben tener una acreditación adicional con el Departamento de Bienestar Social y Desarrollo si participan en actividades de desarrollo y bienestar social, este proceso puede ser largo. Varios departamentos participan en el registro en Uganda y en Nepal las OSC se ven obligadas a afiliarse a varios organismos locales y nacionales como parte del registro.

Existe complejidad, las OSCs enfrentan desafíos ya que esta complejidad limita las capacidades de las OSC y ocasionan retrasos, trabajo y costos adicionales. En las evaluaciones, se critica que los procesos de registro suponen una carga excesiva para las OSC. Los procedimientos complejos incrementan las posibilidades de que las solicitudes sean rechazadas y que los funcionarios utilicen su discreción. En general, los documentos que deben presentarse como parte de una solicitud de registro incluyen los estatutos de la OSC, su misión y objetivos, una lista de miembros fundadores, las actas de su asamblea constitutiva y un plan de trabajo. En India, el número de documentos que se deben presentar es elevado; los requisitos de documentación también se consideran pesados en Honduras, Nepal y Uganda. En Camerún, hay variaciones entre las regiones, a veces se solicitan más documentos de los que estipula la ley.

En Honduras, los 10 documentos que deben ser entregados por las OSC deben estar legalmente autenticados, lo que incrementa los costos y representa una barrera para las OSC más pequeñas. Del mismo modo, en Panamá, el tener que presentar la solicitud a través de un abogado es un obstáculo. Los costos legales también se consideran un desafío en Jordania y México. En Nigeria, dado que el proceso de registro es complejo y vulnerable a la corrupción, las OSCs sienten que la asistencia legal es esencial al presentar una solicitud. También se requiere ayuda legal para los procesos de registro en Brasil. Afortunadamente, algunos bufetes en Brasil ofrecen asistencia legal gratuita a las OSC. También hay algunos arreglos entre los gobiernos subnacionales y las firmas legales en México para poner a disposición el apoyo legal a precios más accesibles. Otro desafío relacionado y frecuentemente mencionado es la falta de información o información de mala calidad acerca de los procesos de registro. La falta de información es un problema en algunas partes de la India, mientras que en Sudáfrica la información se considera confusa. En

México se reporta que muchas OSC tienen dificultad para desarrollar sus estatutos; muchas desconocen de la existencia de los estatutos modelo disponibles en línea a los que podrían adaptarse. A nivel local en Mozambique, es difícil para las OSC acceder a los documentos de registro y los funcionarios locales son a menudo un obstáculo al no facilitar el acceso a esta información. En Bolivia se reporta que los funcionarios ofrecen un asesoramiento poco útil para las OSC que buscan registrarse y los funcionarios en México ofrecen un apoyo ineficiente.

A veces el idioma en el que se suministra la información es un obstáculo. En Burkina Faso, aunque los procesos de registro fueron evaluados como abiertos y sin problemas, el lenguaje y la alfabetización son un reto; los procedimientos de inscripción no son accesibles para muchos ciudadanos porque sólo están disponibles en francés. Desafíos similares por la falta de traducción de idiomas locales se ven en la India y Uganda. La terminología es un problema en Camboya. El lenguaje del Código Civil no es fácil de entender y aunque sus disposiciones sobre la sociedad civil son importantes, son parte de un texto mucho más amplio que no se relaciona con la sociedad civil, lo que dificulta su entendimiento. Además, en Camboya, el uso inconsistente de la terminología por parte de los funcionarios del Estado aumenta la complejidad. La escasa información y la gran cantidad de documentación requerida resulta en aplicaciones con errores. Por ejemplo, debido a la falta de orientación sobre el proceso de solicitud en Panamá, los documentos a menudo son devueltos a las OSC para correcciones. Lo mismo sucede en India, al solicitarse información adicional se retrasa el proceso. En Sudáfrica, las solicitudes incompletas deben comenzar desde el inicio. Se informa que casi el 95 por ciento de las solicitudes presentadas en Túnez no cumplen los requisitos de documentación y que la ley no establece los procedimientos que deben seguirse en tales casos.

El escaso apoyo y la falta de información son el resultado de la carencia de un personal capacitado en los distintos organismos del gobierno que manejan el registro y regulación de las OSC. Este se ha identificado como un desafío en Camerún, Honduras, Líbano, Nepal, Filipinas, Sudáfrica y Uganda, por ejemplo, y en Bolivia, donde se considera que la mala organización va de la mano con la falta de capacitación a oficiales. En algunos países, incluso en Benin y Túnez, las autoridades ni siquiera pueden estimar cuántas OSC existen. En Mozambique reportan que no existe un organismo gubernamental asignado a trabajar con las OSC. En la mayoría de los casos, existe una falta de representación de personas de la sociedad civil en los organismos gubernamentales que manejan el registro y la regulación de las OSC.

En Túnez el registro de las OSC es manejado por un nuevo departamento; la Dirección de Asociaciones, establecido en 2012. Esto refleja el cambio en la manera que el estado ve a las OSC luego de la revolución de 2011. Es un paso de un régimen de aprobación a un régimen de notificación y produjo un gran aumento en los registros, pero se estima que carece de recursos, personal y capacitación. Por ejemplo, a veces a las OSC no se les confirma que se ha recibido su registro, obstaculizando así su capacidad de operar. En Camerún la falta de capacitación también dificulta el otorgamiento de estatus de ONG a las OSC que lo soliciten. Este estatus es otorgado por decisión de la Comisión de ONG, la cual se reúne esporádicamente en gran parte debido a la falta de recursos y rara vez lo otorga. En Nigeria se reporta que, a menudo, el personal del departamento

de registro no entiende cuál el propósito de las OSC aplicantes y solicita más información, lo que provoca retrasos en el registro. En cambio, se considera que el departamento pertinente de Burkina Faso cuenta con un personal adecuado y con un buen nivel de experiencia.

Además de la falta de capacitación de personal en los departamentos de registro, hay obstrucción política y corrupción. En la India los funcionarios pueden obstaculizar el proceso y se considera que los funcionarios de Uganda ejercen un poder excesivo sobre las pequeñas OSC rurales. En Túnez hay casos de funcionarios que abusan de su autoridad y la inscripción depende de su aprobación cuando en realidad existe un régimen de notificación. Los funcionarios tunecinos pueden pedir a las OSC que modifiquen sus objetivos o estatutos como parte del proceso de registro. Frente a esto, algunas OSC se retiran. También pueden haber retrasos deliberados y alteraciones en la publicación de avisos de registros en el boletín oficial. Esto no fue previsto por la ley, por lo tanto no tiene disposiciones para oponerse a estas prácticas.

En Mozambique, según la evaluación, los funcionarios utilizan una amplia discreción en el ejercicio de sus poderes. A nivel local, hay algunos funcionarios que insisten en que las OSC renueven periódicamente sus registros, aunque esto no sea requerido por la ley. En Honduras, han habido casos en que los funcionarios solicitan enmiendas a los estatutos, como por ejemplo la duración del periodo de la junta directiva de las OSC, antes de otorgar el registro, aunque no hay ninguna disposición en la ley para que lo hagan. En Camerún, en Camboya con LANGO y en Zambia con la Ley de ONG se citan disposiciones amplias y vagas que otorgan considerables facultades discrecionales a los ministros y funcionarios. En Camboya, la nueva ley ha hecho que los requisitos de registro sean sumamente complejos; a los funcionarios locales y nacionales se les otorgan poderes considerables, mientras que en Zambia hay un gran margen para discreción ministerial. Los poderes discrecionales de los funcionarios se consideran altos también en Jordania.

El estatuto de beneficio público, sin el cual las OSC en Camerún no puede recibir financiamiento, es otorgado por decreto presidencial. Los procedimientos de aplicación son confusos, no están definidos por ninguna ley y están sujetos a un alto nivel de discrecionalidad oficial. Se informa que desde 1990, no muchas OSCs han recibido el estatus de beneficio público. Afortunadamente, a nivel administrativo, existe cierta tolerancia que permite a las OSC recibir financiamiento sin tener esta condición.

En la muchas de las evaluaciones se reporta corrupción. El favoritismo y la corrupción entre los funcionarios es un desafío en Camerún y Nepal. En Honduras, para asegurar el procesamiento rápido de una solicitud se les da un soborno a los funcionarios. En Camboya, los sobornos a menudo tienen que ser pagados para que los documentos sean sellados, con un costo de alrededor de US \$300. En consecuencia, algunas OSC cuentan con agentes que cobran una tarifa para completar todos estos procesos. El no pagar tales honorarios puede resultar en funcionarios deliberadamente obstructivos. En Camboya, mucho puede depender de las relaciones personales con los funcionarios pertinentes. Puede haber una necesidad similar de pagar sobornos en la India, a veces los funcionarios acceden a procesar solicitudes de registro de las OSC a cambio de un pago.

Además de los obstáculos impuestos por funcionarios, hay obstáculos que los gobiernos pueden llegar a imponer. En Uganda, se da lugar a interferencia del Estado al requerir que la solicitud incluya una carta de recomendación de un organismo gubernamental, se han dado casos de funcionarios gubernamentales que piden a las OSC que cambien su visión, misión y objetivos, algo también observado en Camboya. Dentro de la Ley de ONG en Zambia, también existe este requisito y antes de que fuera suspendida, le daba al Estado la autoridad de prohibir en el registro, pues es improbable que alguna OSC presente una queja si no se le otorga la carta de recomendación. En Nepal, dependiendo de los objetivos de una OSC, puede ser necesaria una recomendación por parte de la Oficina de Administración Distrital, esto no está bien definido.

En Nigeria, los objetivos permitidos para las OSC que buscan registrarse, son establecidos por el organismo regulador. En tiempos donde hubo poca democracia, solicitudes fueron rechazadas por centrarse en los derechos humanos y democracia, incluso ahora, la lista de lo aceptado es corta, por ejemplo: la promoción de la democracia y los derechos humanos no es un objetivo aceptable. Del mismo modo, en Uganda la labor de promoción y apoyo no es reconocida como un objetivo legítimo de las OSC. La ley boliviana define a las OSC como organismos dedicados a actividades caritativas o al desarrollo, lo que le permite al gobierno limitar los objetivos de las OSC. En Jordania, muy pocas áreas de trabajo se les permiten a las OSC que buscan registrarse como empresas sin fines de lucro. Aparte de lo que se establece en las leyes y reglamentos, los factores políticos pueden obstruir el proceso de registro. Por ejemplo, se considera que el Líbano cuenta con un régimen de registro relativamente liberal, pero puede politizarse en momentos de controversia política. En algunas partes de la India, existe la sensación de que el proceso de registro ha sido sujeto a un mayor escrutinio a medida que las relaciones entre las OSC y el gobierno se agravan.

Un ejemplo de cómo las políticas pueden bloquear a las OSC que se dedican a temas controversiales serían las OSC en el ámbito LGBT, las cuales luchan por obtener su registro en varios países. En Panamá, una organización civil LGBT esperó nueve años y tuvo que acudir al Tribunal Supremo antes de que se le concediera la inscripción. En Mozambique, la OSC LGBT Lambda ha estado esperando que se les acepte su solicitud de registro desde 2007. Desde el año 2014, el registro de este tipo de OSC ha sido prohibido en Nigeria. En el Líbano se ha supuesto que las OSC LGBT son ilegales, aunque una decisión judicial de 2014 puede haber abierto el camino para que las organizaciones de sociedad civil en este ámbito obtengan reconocimiento legal.

Otro obstáculo que hacer que el proceso de registro sea más difícil, más lento y más caro es la centralización de este proceso en las ciudades capitales. En México se estima que el registro es más difícil para las OSC rurales en comparación con las OSC urbanas, en Mozambique y Panamá el registro se considera particularmente difícil para las OSC rurales. Los procesos de registro están altamente centralizados en Honduras, Panamá y Túnez. La inscripción de un certificado de personalidad jurídica en el Registro Público de Panamá conlleva una visita a la capital. En Filipinas también existe la necesidad de presentar documentos en persona, pero hay un número limitado de oficinas en las que esto se puede hacer. La mayoría de los países evaluados no cuentan con un sistema de registro electrónico y los que lo tienen, con frecuencia presentan fallas en su fun-

cionamiento. Por ejemplo, la ineficiencia del sistema de registro en línea en Sudáfrica, hace que sea necesario visitar la capital. Estos obstáculos resultan en costos adicionales y viaje que desaniman especialmente a las OSC rurales y pequeñas.

También hay ejemplos de regímenes descentralizados, donde el registro es manejado por funcionarios en diferentes áreas. Esto puede ayudar a las OSC más pequeñas y rurales, aunque se debe mencionar que los procesos descentralizados pueden enfrentar obstáculos antes mencionados: variación en las reglas y corrupción. Procesos de registro descentralizado se observan en Camerún, Líbano, Mozambique, Nepal, Nigeria y Tayikistán, por ejemplo. En la India y México, ambos estados federales, existen leyes y procesos a nivel estatal, lo que resulta en una mezcla de requisitos variables. En Bolivia se dio un paso atrás, anteriormente existía un sistema descentralizado de departamentos a cargo de otorgar estatus legal a las OSC. Conforme a la constitución aprobada en 2009, se le otorgó autoridad exclusiva al gobierno central para las OSC que operan en más de un distrito subnacional.

Existen otras dificultades que las OSC pequeñas y rurales pueden enfrentar durante el proceso de registro. Por ejemplo, en Mozambique, los fundadores de las OSC rurales pueden tener dificultad para obtener una certificación de su récord limpio de antecedentes penales, parte esencial para el registro. Se observan problemas similares en Jordania y Zambia

En general, los altos costos de registro representan una barrera en Bolivia, Honduras, Mozambique, Panamá y Zambia, particularmente para las OSC pequeñas o rurales. Los costos para el registro de organizaciones paraguas se consideran particularmente altos en Bolivia. En algunas partes de la India, los costos han aumentado considerablemente en los últimos años, al igual que en Mozambique, donde se reporta que algunas OSC empiezan el proceso de registro mas no lo terminan. En cambio, se considera que el registro en Burkina Faso tiene un costo bajo y los costos son mínimos en Túnez. El registro de una OSC como organización sin fines de lucro es gratuito en Sudáfrica. Existen dos regímenes de registro dependiendo del tipo de OSC en Colombia, uno de los cuales es gratuito, en cambio el otro tiene costos considerables.

A causa de estos tantos desafíos, puede pasar mucho tiempo antes de que se reciba respuesta luego de una aplicación de registro. Se observan largos retrasos en la India y en Sudáfrica; en Camerún y Mozambique los plazos establecidos no se respetan. En Camerún es difícil para una OSC obtener información sobre el progreso de su aplicación. El tiempo para expedir un recibo de registro puede variar en Líbano y no hay tiempo fijo en Nigeria o Uganda. Cada OSC experimenta un tiempo de espera distinto en Panamá, se presume que las solicitudes de OSC que se consideran desafiantes se procesan lentamente, mientras que solicitudes de OSC bien conectadas o apoyadas por el gobierno se procesan rápidamente. Durante el proceso de registro, los desafíos experimentados por una OSC contrastan con la relativa facilidad con la que se registra una empresa con fines de lucro en Panamá y Nepal. Al contrario, en Burkina Faso, se considera que el proceso de expedición de registros es rápido. Además de ser frustrante, este retraso en el registro impide que las OSC inicien sus actividades, también puede impedir que reciban financiamiento ya que el registro es a menudo un requisito previo.

RECHAZO DE REGISTRO, RENOVACIONES Y APELACIONES

En algunos países es raro que se rechace una solicitud de registro. Por ejemplo, la evaluación de México no pudo identificar ningún caso en que el registro fuese rechazado. Sin embargo, hay otros donde recibir una respuesta negativa es más común, como es el caso de Jordania. Aquí el permiso es rechazado con frecuencia, especialmente las solicitudes de registro de sindicatos, dejándolos así en un vacío jurídico. Esto no es raro considerando el recelo del gobierno hacia las OSC en este país.

Es común que exista algún tipo de apelación para cuando las solicitudes de registro sean rechazadas. En Sudáfrica, las razones detrás de una denegación deben darse y hay un proceso de apelación claro. Ese también es el caso en Tayikistán. Sin embargo, hay casos en los que no se dan las razones de la denegación, lo que dificulta la presentación de una apelación. En Jordania no están obligados a dar los motivos y en Uganda no hay criterios disponibles sobre cómo se toman las decisiones. También es difícil apelar cuando los funcionarios estatales tienen amplios poderes discrecionales, como es el caso en Camboya, Honduras y Panamá. La Comisión que decide sobre las solicitudes de registro en Nigeria también tiene considerable discreción para rechazar una solicitud y los criterios para hacerlo no están claros. Una preocupación adicional en Bolivia, Camerún y Nigeria es que hay una falta de claridad e información sobre los procedimientos de apelación. En Camboya no existe un mecanismo y no se pueden dar ejemplos de apelaciones en la evaluación.

Es inusual que las OSC tengan el deber de renovar periódicamente sus registros. En Brasil, Camboya, México, Mozambique, Panamá, Sudáfrica, Tayikistán y Túnez, entre otros, no existe dicho requisito. Sin embargo, la Ley de ONG de Zambia ordena renovación cada cinco años. De acuerdo con la reglamentación en Nepal, las OSC registradas bajo el Reglamento de Registro de la Asociación de 1977, deben renovar la inscripción anualmente, lo cual representa una carga. En la India, existen variaciones a nivel subnacional sobre la necesidad de renovación. En Camboya, las OSC internacionales deben renovar un Memorando de Entendimiento (MOU) con el gobierno cada tres años. Las renovaciones tienden a ser un proceso prolongado en Uganda y en Bolivia se estima que hay favoritismo y politización en la renovación de registros.

CONCLUSIÓN

En resumen, se puede resaltar que si bien las constituciones generalmente afirman defender la libertad de asociación; los reglamentos y los procesos de registro señalan lo contrario. Es raro encontrarse con legislaciones en donde las OSCs sean libres de formarse y funcionar sin necesidad de notificar o solicitar aprobación por parte del estado. En demasiados países existen regímenes de aprobación y en donde existe un régimen de notificación, se opera como si fuera régimen de aprobación, considerando los obstáculos que pueden encontrar las OSC. Los procesos de registro son a menudo complejos, burocráticos y a veces incoherentes. Las disposiciones pueden ser vagas y dan un margen excesivo a la discreción oficial, haciendo que los resultados de las solicitudes sean impredecibles. Las OSC suelen encontrarse con un proceso de registros lento, costoso y laborioso; las agencias gubernamentales a menudo carecen de capacidad

y los procesos dan margen para la corrupción y la politización. Las principales dificultades las encuentran las OSC pequeñas y rurales, por razones de costos, ubicación y el poder conferido a los funcionarios locales. En algunos países, no es inusual que las solicitudes sean rechazadas y no exista un proceso de apelación.

Los puntos focales sugeridos para las futuras actividades de promoción, basándonos en este análisis podrían ser: promover una mayor adopción de las mejores prácticas internacionales, para que las OSC no necesiten notificar o solicitar la aprobación de las autoridades estatales en su formación; Pasar de los regímenes de aprobación a los regímenes de notificación para las OSC que buscan personalidad jurídica; y procurar contar con representación de la sociedad civil y con funcionarios capacitados en los departamentos de registro.

B. FUNCIONAMIENTO

Una vez superados los obstáculos de registro, las OSC deben tener la libertad de funcionar de forma autónoma, cumpliendo con su misión y mandatos y respondiendo a las necesidades de sus representados. Sin embargo, este a menudo no es el caso. En esta sección se examinan tres puntos clave relativos a la libertad de Asociación: el grado en que las OSC son libres de perseguir sus objetivos de forma independiente; el grado de supervisión gubernamental sobre las OSC y las sanciones impuestas por el gobierno a las OSC en caso de incumplimiento.

El funcionamiento de las OSC puede verse afectado por legislaciones que están actualmente en desarrollo en varios países y amenazan con introducir nuevas restricciones. La ley de registro de la Sociedad Multi-Estado propuesta en la India aumentará los poderes del gobierno para prohibir la operación de una OSC que no hayan sido registradas y autoriza al gobierno a investigar y disolver una OSC, entre otras disposiciones. Las leyes también están siendo revisados en Jordania, las cuales podrían poner un límite al número de proyectos que una OSC pueda ejecutar, entre otras restricciones, mientras que el proyecto de ley de Asociación y Organización bajo discusión en Nepal aumentaría los requisitos de lo que se debe reportar.

ALINEACIÓN

En muchos territorios, existe una cierta expectativa de que las OSC se deberían alinear con los planes y prioridades establecidas por el gobierno. En Bolivia, con la ley de 2013 sobre la personalidad jurídica, se espera que las OSC se alineen con los planes de desarrollo económico y social del gobierno y modifiquen sus estatutos para cumplir con esto. El no hacerlo, es motivos para que la OSC sea disuelta y su registro anulado. Esto claramente compromete la autonomía de las OSC y aumenta la potencial amenaza que podrían enfrentar. Este requisito de alineación es aplicado con más presión a OSC internacionales con presencia en Bolivia; en el resto de los países existe menos presión, pero no está del todo ausente. Por ejemplo, en Mozambique, no hay ningún requisito legal para que las

OSC se alineen con el gobierno, pero en algunos casos pueden haber expectativas por parte del gobierno.

En Nepal está establecido que las OSC deben dar preferencia a los proyectos que responden a las prioridades del gobierno local. Muchas OSC que operan a nivel local en Uganda deben firmar un memorando de entendimiento con las autoridades locales, aunque en realidad esto no siempre se cumple. Las OSC que operan en más de una localidad pueden ser obligadas a firmar múltiples memorandos, lo cual les puede aumentar la carga administrativa. La Ley de ONG en Zambia, antes de ser suspendida, requería que las OSC registradas se alineasen a los programas de gobierno y dio al estado el poder de aprobar las actividades y las áreas geográficas beneficiadas, y rechazarlas si se consideraba que no eran de “interés público”, lo cual no estaba bien definido.

Si bien no existe la obligación de alinearse con las prioridades del gobierno en Burkina Faso y Nigeria, a menudo se convierte en una condición para recibir financiación de los donantes internacionales. En otros lugares, como en México, se debe demostrar tal alineación para recibir ventajas fiscales.

La tendencia parece dirigirse hacia el establecimiento de requisitos para lograr alineación. Dos proyectos de ley en discusión en Nigeria - El proyecto de ley de Contribución Extranjera y el de la entidad reguladora de las de ONG - atendería a las OSC requeridas a alinearse con los planes de gobierno y a obtener la aprobación del gobierno antes de la ejecución de sus proyectos, aunque hasta la fecha ha habido pocos avances. Una propuesta de ley en Uganda, la ley de reforma de la ONG, extendería la facultad de aprobación del gobierno sobre las actividades de las OSC, su uso de recursos y personal.

Además de estas disposiciones, los gobiernos en algunos países tienen el poder de impedirle actividades a las OSC de manera preventiva. Por ejemplo, hay reglas estrictas en Uganda que establecen que se debe dar un aviso previo a cualquier actividad y hay ejemplos en Mozambique de actividades que han sido obstruidas en áreas como el control de la gestión de los recursos naturales y la defensa de los derechos de las comunidades. En Nepal, las OSC deben obtener un permiso previo si desean extender su trabajo a otros distritos.

REPORTES Y SUPERVISIÓN

Hay una clara diferencia entre los países en los que las OSC deben reportar regularmente al gobierno, y aquellos en los que no existe tal requisito. En Nigeria, Filipinas y Zambia existe un requisito que demanda la presentación de informes anuales. En Nepal, debe presentarse un informe anual al gobierno local de lo contrario se les podría revocar la renovación de la inscripción. En Panamá el gobierno realiza inspecciones y auditorías anuales. Las OSC registradas como organizaciones sin ánimo de lucro en Sudáfrica, deben presentar informes anuales y estados financieros auditados, las OSC registradas como asociaciones públicas en Tayikistán deben presentar informes anuales. Las OSC registradas como ONG deben presentar anualmente informes auditados en Camerún. En Brasil, se les exige la presentación de informes anuales a las registradas como fundaciones y existen requisitos menos rigurosos para otras formas de

OSC. En México, las OSC registradas en el Registro Federal -lo cual no es obligatorio- deben presentar un informe anual y las OSC registradas como instituciones de asistencia privada deberán rendir informes periódicamente al gobierno local, otros tipos de OSC no están obligadas.

Cada tres años en Bolivia, las OSC deben presentar informes, al igual que un plan para los próximos tres años. Las OSC internacionales registradas en Bolivia son evaluadas para saber si cumplen con el acuerdo marco de cooperación con el gobierno.

Generalmente, presentar una declaración anual de impuestos es un requisito, este es el caso en Brasil, India, México y Nigeria; en la India, deben además presentar las cuentas auditadas. Las OSC tunecinas, deben tener un auditor y además publicar los estados financieros si tienen un ingreso por encima de una cifra determinada. En Panamá, están obligadas a publicar información financiera en un sitio web, lo cual representa un costo adicional, afectando especialmente a las OSC más pequeñas. En el Líbano el Ministerio de Finanzas examina los presupuestos anuales de las OSC para comprobar si califican para exención de impuestos.

De acuerdo con las normas contra el lavado de dinero, las OSC nigerianas deben reportar cualquier recepción de fondos por más de US \$ 1.000; en Honduras, donaciones sobre los US \$ 2.000. Mientras que las tunecinas deben notificar al gobierno sobre fondos que provienen de fuentes internacionales. En Panamá, las OSC que reciben donaciones deducibles de impuestos deben reportar sus donaciones y pagos al Ministerio de Economía y Finanzas. Existen requisitos similares en Bolivia y México.

En Nigeria, se ha vuelto común que el Servicios de Impuestos y los bancos, soliciten certificados de impuestos a los miembros de la Junta Directiva de las OSC. La Ley contra la Corrupción en Camboya establece, de igual manera, que los líderes de las OSC deben revelar sus activos, lo cual aún no se ha puesto en acción.

Las inspecciones aleatorias a las OSC están permitidas en Honduras, mientras que en el Líbano, el estado puede inspeccionarlas si se considera que están incumpliendo las normas. Del mismo modo, en Nigeria las OSC pueden estar sujetas a auditorías e inspecciones si las autoridades consideran que no están actuando en consonancia con el propósito declarado. Existen disposiciones para las inspecciones en Zambia, pero son raras debido a la incompetencia del personal de los organismos pertinentes. En Tayikistán también se reporta que son raras las inspecciones.

Se reportaron disposiciones que afectan la libertad de reunión, así como la libertad de asociación. En Jordania, una copia de las decisiones tomadas en las juntas generales de las OSC deben ser enviadas al gobierno dentro de un plazo de dos semanas. En Nigeria, el gobierno debe recibir las actas de las juntas generales. En México también deben estar certificadas legalmente.

Es común que las OSC tengan el deber de informar a las autoridades de sus cambios de sede, cambios de nombre o modificaciones en sus estatutos. En Jordania, se necesita la aprobación del gobierno para los cambios de estatutos.

DESAFÍOS EN LA RENDICIÓN DE INFORMES Y SUPERVISIÓN

Cumplir con las demandas de información y los controles es difícil, aún más, cuando éstos son discrecionales, arbitrarios e impredecibles. Por ejemplo, En Sudáfrica, las dificultades se presentan cuando hay cambios arbitrarios en la manera de rendir informes, los cuales no son propiamente comunicados. En Colombia, la supervisión es delegada a múltiples departamentos nacionales y subnacionales, lo que ocasiona una desestandarización en la supervisión.

Cuando se politiza la supervisión y solicitud de información, es creado un desafío aún más complejo. Se reportó que en Panamá, por ejemplo, generalmente existe una leve supervisión, pero puede llegar a politizarse: Se incrementa la supervisión cuando se cree que una OSC está en conflicto con el gobierno. La politización en Panamá también significa que la información recopilada a través de las solicitudes de reportes, puede ser utilizada con fines políticos, para diseñar ataques contra las OSC. Hay una preocupación similar en la India, si bien, en general hay poca supervisión, aquellas que se dedican a la defensa de los derechos y las que trabajan en áreas donde existe el extremismo; son cuidadosamente supervisadas: puede incluir frecuentes solicitudes informales de reportes. En Mozambique, la supervisión de las OSC aumenta durante los momentos de presión política, en Bolivia se percibe que la supervisión es cada vez mayor, sobre todo para las OSC que defienden causas a las que el gobierno se opone. En Uganda también se reportó una amplia supervisión.

En Camboya, se observa inconsistencia en la aplicación de las leyes en materia de supervisión, lo que provoca imprevisibilidad y arbitrariedad, sobre todo en la interpretación a nivel local. Por ejemplo, las autoridades locales pueden llegar a escrutar particularmente a OSC dedicadas a los derechos humanos, se han dado casos de oficiales que ordenan la suspensión de actividades. La disposición que indica que las OSC deberían informar a las autoridades locales si están trabajando en una provincia diferente a aquella en la que están registradas, muchas veces no se hace cumplir. Mientras que en otras ocasiones las autoridades locales piensan que dicha disposición les otorga un poder para aprobar previamente las actividades. Existe una gran diferencia entre distintas áreas de un mismo país. A pesar de que en Mozambique la ley no exige reportes, algunos funcionarios locales insisten en solicitar informes periódicos y en llevar a cabo supervisiones. También hay casos en que los funcionarios locales alegan que no se les ha suministrado suficiente información y han solicitado a la OSC poner fin a sus actividades.

CUMPLIMIENTO DE LAS OSC

La facilidad o la incapacidad de alguna OSC de cumplir con los reportes y las supervisiones, a veces, genera inquietudes. Se reporta que en Camboya hay mucha información disponible sobre los requisitos de presentación de informes, tampoco existe una guía de como deben ser confeccionados. Esto significa que las OSC a menudo no entienden el marco regulatorio y no presentan sus reportes. De igual manera, en Tayikistán esto es reportado como un problema, muchas de las OSC carecen en gran medida de capacidad jurídica y no están al día con toda su documentación, en Camerún, es también común que las OSC no

tengan de conocimiento de las normas reguladoras. En Honduras el tener que viajar a la capital constantemente para presentar informes anuales es una dificultad que enfrentan las OSC, principalmente porque a menudo su documentación es cuestionada luego de recibida. La inaccesibilidad de las oficinas en las Filipinas hace que sea difícil para las OSC entregar sus reportes, ya que casi todos los informes deben presentarse en persona. Es también muy difícil para las OSC más pequeñas preparar la documentación requerida. Según la evaluación, la preparación de este reporte es muy costosa en Panamá y Zambia, donde los honorarios de auditoría son particularmente altos. En Honduras, se reporta una duplicidad en los procesos de supervisión y solicitud de información.

En varios países existe la inquietud de que los informes presentados al gobierno no son revisados. La presentación de estos reportes es simplemente una formalidad. Esto significa que el trabajo de las OSC podría pasar desapercibido y perdiendo así la oportunidad de utilizar estos reportes como un comienzo para influir en el gobierno.

En Filipinas, esta falta de respuesta ha llevado a que muchas OSC no cumplan con la presentación de informes. También hay cierta falla por parte de las OSC en Uganda ya que no presentan informes como se requiere, lo que preocupa pues esto las deja vulnerables a intervenciones. La poca capacidad de las OSC en Zambia hace que estas pierdan los plazos de presentación de informes.

Una preocupación en el Líbano es que la supervisión indulgente puede permitir que los cuerpos fraudulentos y extremistas se disfracen como OSC para realizar actos de corrupción. Es un régimen de supervisión mínimo, resultado de las debilidades gubernamentales y que varía de acuerdo al carácter del Ministro en el poder.

En la India existe la preocupación de que el marco legal para las OSC registradas como fideicomisos no sea el adecuado: operan como fideicomisos y algunas claramente con ánimos de lucro. Esto puede hacer que se cuestione la legitimidad de las OSC genuinas. En Líbano, las OSC genuinas, preferirían un sistema predecible y con reglas, que les permita demostrar su legitimidad.

Una preocupación en Túnez es si los sistemas actuales de auditoría tendrán la capacidad para manejar el número creciente de OSC y el incremento en la afluencia de recursos luego de la revolución de 2011. Se teme que la mala supervisión estatal permita que OSC fraudulentas prosperen. Se considera necesario el diseño de nuevos sistemas de supervisión y nuevos métodos de presentación de informes y contabilidad, eficientes, pero que no interfieran excesivamente en el trabajo legítimo de la sociedad civil.

MULTAS, CANCELACIÓN DE REGISTRO Y DISOLUCIÓN

En la mayoría de los países las OSC pueden ser penalizadas por no cumplir con las regulaciones. En general, los países tienen una escala ascendente de multas, suspensiones, cancelaciones de registro y disoluciones, con cierto nivel supervisión judicial y vías de recursos, lo cual ofrecen un nivel de protección para las OSC. La disolución como sanción final, generalmente se aplica por violación de leyes, amenaza a la paz, segu-

ridad pública o por falta de planes a largo plazo. Sin embargo, existe la preocupación de que estas amplias disposiciones sobre sanciones, sean politizadas.

En Bolivia, la realización de actividades que no van acorde con los objetivos de la OSC constituye motivo para su disolución, lo que causa preocupación dada la amplitud de esta disposición y el hecho de que contradice la naturaleza dinámica y evolutiva de la sociedad civil. También existe la preocupación de que el actual deterioro de las relaciones con el gobierno, pueda resultar en un aumento en las disoluciones forzadas, considerando la libertad de acción otorgada a este por la ley. Algunas OSC en Burkina Faso han recibido la amenaza de que se les retirarán sus beneficios fiscales, se trata en su mayoría de OSC que habrían causado dificultades al gobierno.

Igualmente en Panamá, la ley ofrece amplias bases para la disolución. En práctica, el gobierno panameño no está buscando disolver ninguna OSC, pero la ley sigue siendo una potencial amenaza. En tiempos de contestación política en Líbano, se dieron disoluciones ilegales de OSC, las disoluciones no son comunes en la actualidad. En Camerún, el estado tiene un gran poder para suspender y disolver OSC.

En Jordania, el gobierno puede destituir a la junta directiva de una OSC y nombrar una nueva - se han dado varios casos- así como imponer multas y disolver OSC. Otra preocupación es la falta de supervisión judicial sobre estas disposiciones. En Camboya, hay una ausencia de mecanismos para apelar la cancelación de registro, suspensión o disolución de una OSC y los motivos para la terminación de actividades de OSC internacionales son vagos. En Zambia, se consideran imprecisos los motivos que llevan a la cancelación de una inscripción y no hay garantía de que una apelación reciba audiencia.

También hay preocupación por otros tipos de sanciones consideradas excesivas. Las OSC en Uganda son responsables por cualquier acto de sus empleados o miembros. En Cambodia y Zambia existen sanciones penales por incumplimiento de las regulaciones. En Zambia, funcionarios de las OSC pueden estar sujetos a sanciones penales, lo que se contrasta con la protección que las leyes ofrecen a los funcionarios del gobierno, lo que evidencia una desigualdad. Existe poca conciencia entre las OSC de Honduras sobre las sanciones que pueden ser aplicadas por el gobierno; incluyendo multas, suspensión y disolución; y de los amplios poderes discrecionales que los funcionarios tienen para aplicarlas.

En Túnez, varias organizaciones han sido cerradas porque se cree que apoyan al terrorismo. Sin embargo, se han cerrado luego de violaciones a la ley, como el incumplimiento de los requisitos de presentación de informes, que normalmente no son una base para disolución. Si bien es importante distinguir OSC legítimas de las falsas, que actúan como frentes para el terrorismo; se necesitará escrutinio para asegurar que dichas disoluciones, que incumplen los procedimientos de disolución establecidos, no se extiendan. En Zambia, por ejemplo, se le canceló el registro a una OSC que, se alega, representaba una amenaza a la seguridad; mientras muchos sospechan que el haber tomado posiciones contrarias a las del gobierno fue el motivo real. La Ley Contra el Financiamiento del Terrorismo en Honduras, es otra medida que contiene fuertes disposiciones para disolver OSC con potencial para ser mal usadas.

CONCLUSIÓN

En resumen, las leyes que regulan el funcionamiento de las OSC, a menudo, lastiman su libertad de asociación. En algunos países, existe preocupación por las disposiciones que establecen que las OSC deben alinearse con las prioridades y programas del gobierno, especialmente, porque todo indica que se les exigirá una colaboración aún más estrecha. Hay problemas también con los regímenes de supervisión, los requisitos de impuestos, la excesiva presentación de informes y la politización de este proceso, la capacidad de cumplimiento de las OSC y la mala calidad de los informes presentados. Por último, las sanciones por incumplimiento pueden llegar a ser excesivas, amplias y aplicadas por razones políticas. La supervisión se ejerce con más fuerza sobre las OSC que participan en actividades de promoción y rendición de cuentas; las OSC que defienden los derechos humanos, la buena gobernanza y la democracia.

Los puntos focales sugeridos para la futura labor de promoción podrían consistir en reafirmar el papel autónomo de la sociedad civil y su aporte y reemplazar los regímenes obligatorios de presentación de informes por diálogos más constructivos, significativos e iguales entre las OSC y los gobiernos.

C. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

Junto con la libertad de asociación, la mayoría de los países tienen constituciones que conservan el derecho a la reunión pacífica y cuentan con limitaciones, generalmente relacionadas con la seguridad del estado, el orden público y la moralidad. A menudo, hay diferencias significativas entre la posición constitucional y la práctica.

En términos de leyes, la principal diferencia estaría en el deber de pedir permiso para una reunión pacífica y el solo tener que notificarle a las autoridades de lo que estará llevando a cabo.

Los países en los que existe un régimen de notificación incluyen Burkina Faso, Jordania, Líbano, Panamá y Sudáfrica. Los períodos de notificación a las autoridades locales o policía varían: siete días antes en Sudáfrica, tres días en Burkina Faso, dos días en Jordania y el Líbano y un día en Panamá. Las notificaciones generalmente deben incluir detalles como la fecha, la hora, la ubicación, la ruta (para marchas), el contenido y los organizadores del evento. En Nepal, se permiten reuniones espontáneas sin notificación. Además, el gobierno es bastante permisivo con respecto a manifestaciones y protestas.

Las OSC de Tayikistán deben solicitar la aprobación de las autoridades locales, quienes podrían cambiar la fecha, hora y ubicación del evento. En Uganda la aprobación debe ser obtenida con la policía. También se necesita permiso en Honduras. Se considera que el régimen de aprobación es bastante difícil en la India, donde se requiere permiso para reuniones públicas, mítines, manifestaciones y reuniones de OSC internacionales. Los magistrados tienen la facultad de prohibir las asambleas de más de 10 personas y en muchos casos el permiso se rechaza por posible alteración de la paz. Además, en la India, se considera una medida excesiva de

supervisión el tener que informar a las autoridades de las reuniones que incluyen al público, funcionarios del Estado o participantes internacionales. Se reporta que es también difícil organizar asambleas internacionales. También puede ser difícil obtener permiso en Túnez, a pesar de esto se realizan muchas asambleas no autorizadas, lo que en ocasiones llama la atención de la policía.

En ciertos países, funcionarios del gobierno pueden insistir en que se les invite a las reuniones de las OSC, lo que podría tener un efecto intimidatorio en el debate. En Jordania, las OSC registradas como asociaciones deben informarle a las autoridades las fechas de sus asambleas generales dos semanas antes y permitir que los representantes estatales asistan. En Tayikistán, se permite a los funcionarios del gobierno asistir a cualquier evento público convocado por OSC registradas como asociaciones públicas.

En varios países, la ley de libertad de reunión ha sido fluctuante en los últimos años, con cambios y desafíos. Una ley propuesta en Colombia -proyecto de ley para enmendar el Código de Policía, aumentaría las restricciones: los organizadores de manifestaciones tendrían que contactar al alcalde local con cinco días de antelación, quién podría rechazar la solicitud a tres días de la fecha propuesta. La policía tendría el poder de negar una aprobación, de cesar una reunión o de cambiar su fecha y lugar. En Túnez, considerando los cambios adoptados luego de la revolución, existe ahora una inconsistencia entre las disposiciones de la nueva constitución -las cuales reconocen explícitamente la necesidad de proteger la libertad de reunión- y las leyes anteriores, las cuales son altamente restrictivas. Si bien se ha elaborado un nuevo proyecto de ley que armonizaría las leyes de reunión con las normas internacionales, su adopción no se ha convertido en una prioridad. Esto deja a la sociedad civil en una incertidumbre.

En una nota positiva, en Nigeria, de acuerdo con la Ley de Orden Público, se necesitaba un permiso para celebrar una asamblea, pero ésta fue impugnada por los tribunales y declarada inconstitucional en 2007. Ahora, los organizadores de las manifestaciones sólo notifican a las autoridades si buscan protección policial; Sin embargo, según la ley las autoridades locales todavía tienen el poder para determinar la ruta y la hora de la manifestación.

Algunas restricciones introducidas recientemente tienen por objetivo dificultar la organización de protestas que suponen la ocupación de espacios públicos, una exitosa táctica de protesta que se ha visto en muchas partes del mundo en los últimos años. En Colombia, están prohibidas las manifestaciones que bloqueen carreteras o el acceso a infraestructuras; En Tayikistán, una ley sobre reuniones, manifestaciones y protestas callejeras aprobada en 2014 prohíbe el uso de máscaras, bloquear el tráfico y el montaje de estructuras temporales. La ley de Tayikistán establece además amplias y vagas restricciones sobre lo que se puede escribir en pancartas y carteles de protesta. También hay prohibiciones para obstruir las calles en Nepal y Panamá. Sin embargo, en México, donde existe una sólida cultura de protesta, no se tienen regulaciones para prevenir el bloqueo de calles.

La ubicación de las protestas es a menudo lo más regulado por las leyes y reglamentos. En Filipinas se requieren permisos si la asamblea se sostiene en un lugar público, la ley además cuenta con los llamados “parques de

la libertad” en los cuales las protestas pueden ser sostenidas libremente. Tanto en Burkina Faso como en Líbano, existen áreas específicas en las que se prohíben las protestas: el área alrededor del parlamento y el palacio presidencial. En algunos casos las OSC buscan la manera de no verse tan limitados por las estrictas leyes cambiando la ubicación: las reuniones de la sociedad civil en Jordania y Zambia a menudo tienen lugar en espacios privados para evitar la atención policial.

Si bien, la diferencia entre un régimen de notificación y un régimen de aprobación parece clara, en algunos países no se pone en práctica. Las agencias estatales intervienen excesivamente y una vez notificados de alguna protesta, actúan para evitarla. Algunas autoridades locales de Sudáfrica han transformado lo que se supone que es un régimen de notificación en un régimen de aprobación: se sabe que solicitan documentación adicional más allá de lo que la ley exige. Esto hace que sea más difícil organizar una protesta por lo legal, lo que incita a que se realicen sin autorización, aumentando entonces la probabilidad de ser enfrentados con violencia. En Zambia, la policía puede imponer condiciones sobre la fecha, hora, lugar, duración y modo de reunión. Si consideran que estas condiciones no se han cumplido, pueden detener la protesta, dándole a la policía un veto. En Burkina Faso, las autoridades pueden dictaminar reglamentos adicionales que impidan la celebración de protestas y se han observado ejemplos de clausuras de puntos de encuentro. Camerún según la evaluación cuenta con un clima de restricción.

En Camboya, según la ley los organizadores de una protesta deben notificar a las autoridades locales con al menos cinco días de antelación, pero en práctica esto funciona como un proceso de autorización, ya que el permiso a veces se rechaza. En ocasiones las OSC en Camboya y Sudáfrica creen que los motivos dados para denegar el permiso son falsos, lo que en realidad buscan es silenciar las voces disidentes.

La policía es criticada por tener el poder de interrumpir protestas en Honduras, Jordania y Tayikistán. En algunos países, como Sudáfrica y Zambia, se reporta que las fuerzas de seguridad a veces exceden sus órdenes y asumen el poder de prevenir o reprimir reuniones públicas. En Mozambique, a pesar de la ausencia de un régimen de aprobación, muchas manifestaciones pacíficas han sido bloqueadas o violentamente interrumpidas. En Uganda existe un creciente problema de interferencia policial y una obstrucción ilícita de reuniones, que resultan en participantes y organizadores detenidos y arrestados. Las fuerzas de policía camboyanas también pueden llegar a intervenir demasiado, discutiendo el tamaño, la ubicación y las rutas de las manifestaciones.

La intervención excesiva de las fuerzas de seguridad va de la mano con la violencia. Las evaluaciones advierten sobre la violencia entre fuerzas de seguridad y manifestantes en Bolivia, Brasil, Líbano, Sudáfrica y Túnez, y contra eventos no autorizados en Jordania y Mozambique. En algunas partes de México, se permite a la policía usar armas de fuego para dispersar las manifestaciones y en Honduras, las manifestaciones suelen ir acompañadas de una intimidante presencia armada de las fuerzas de seguridad, lo que trae agresión.

En Burkina Faso, las OSC han acusado a las autoridades de realizar actos de provocación para generar violencia, que luego utilizan para justificar la supresión de las protestas. En Nigeria, se han reportado casos de violen-

cia, fomentada por personas pagadas por el estado, la policía no interviene, para permitir que esto ocurra. Las fuerzas de seguridad camboyanas también han sido acusadas de usar violencia no justificada en contra de las manifestaciones. También hay ejemplos de manifestantes pacíficos injustamente acusados de ser agresivos, enfrentados con violencia y siendo detenidos en el Líbano, Nigeria y Zambia. Una preocupación adicional, en Camboya, Túnez y Uganda, es que cuando se formulan denuncias contra el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía, a menudo no se investigan a fondo ni de forma transparente.

La mayoría de los países cubiertos por la ENAH impone multas y penas de cárcel por conductas de protesta consideradas ilegales. Una crítica común, vista por ejemplo en Camerún, Honduras, India, Jordania y Zambia, es que los numerosos castigos para los organizadores y participantes de protestas son severos. Las leyes de Burkina Faso, Jordania y Sudáfrica responsabilizan a los organizadores de protestas por los delitos cometidos durante las manifestaciones. Camboya y el Líbano se encuentran entre los países en los que los organizadores de protestas deben identificarse; Esto hace que se sientan vulnerables a investigaciones y detención. La sociedad civil sudafricana sostiene que tales disposiciones tienen un efecto intimidatorio.

La ley en Filipinas le prohíbe a las fuerzas de seguridad interferir en las protestas, a menos que no cuenten con un permiso (dado que sea requerido), o si estas se tornan violentas. El Tribunal Supremo de Filipinas se ha pronunciado a favor de un enfoque de “tolerancia máxima” en la custodia de protestas. Correspondientemente, se considera que la policía se ha vuelto más consciente de los derechos humanos y del modo apropiado de custodiar protestas. A pesar de esto, ocasionalmente ocurren incidentes violentos.

Al igual que otros derechos fundamentales de la sociedad civil, el derecho a la libertad de reunión a veces se habilita o se deniega selectivamente, dependiendo del tema en juego. En Burkina Faso, Camerún, Sudáfrica y Zambia se estima que las OSC que adoptan posiciones de apoyo al gobierno experimentan menos barreras contra su libertad de reunión, mientras que las OSC que son más críticas del gobierno se enfrentan a más restricciones. El permiso puede ser rechazado en Camboya si las autoridades deciden que el enfoque de una protesta es políticamente sensible. Las protestas que buscan exigir derechos humanos y denunciar abusos, han recibido prohibiciones en Uganda y han experimentado hostilidad, violencia e interferencia burocrática.

En el África subsahariana, hay un desafío particular en torno a las protestas LGBT. Estas han sido forzosamente interrumpidas en Uganda. Desde el año 2014, las reuniones de los clubes y sociedades LGBT han sido prohibidas en Nigeria, mientras que la situación de las asambleas LGBT sigue siendo una zona gris en Zambia, ya que es poco probable que una población criminalizada notifique a las autoridades de su intención de celebrar una reunión.

Se observa una diferencia en como distintas clases sociales son tratadas en Panamá y Sudáfrica: las manifestaciones corren mayor riesgo de restricción y violencia por parte de las fuerzas de seguridad si los participantes son personas de clase baja. En Jordania, la ley no trata a todos por

igual: los no nacionales y las personas con condenas penales pasadas están excluidos de organizar o participar en manifestaciones y protestas.

El acceso a información sobre el derecho de asociación, la comprensión de este y de las leyes pertinentes, son consideradas barreras contra las personas de bajos recursos que se movilizan en Sudáfrica. El derecho a protestar que tienen los ciudadanos no es bien visto o aceptado; incluso en países democráticos donde se dispone de medios formales para la participación política. Debido a que este derecho no es bien reconocido por las autoridades de Sudáfrica y debido a que la fuerte respuesta policial genera violencia, las autoridades pueden caracterizar a la sociedad civil como una fuente de violencia y utilizan esto para menospreciar a la sociedad civil en general. En Jordania, si bien existe un régimen de notificación para las protestas, es difícil organizar manifestaciones espontáneas, ya que son consideradas ilegales, a pesar de que son parte importante para la expresión de la disidencia. En Brasil, el desafío es que las OSC carecen de recursos financieros para movilizar y promover adecuadamente las reuniones y eventos.

El derecho de asociación no es gozado en todos los países de igual manera. En Honduras, hay algunas regiones poco seguras, donde se imponen toques de queda, lo que limita aún más la libertad de reunión. Los desafíos son mayores fuera del distrito capital en México y Mozambique y en algunas partes de Camerún. En Nepal, los administradores locales a veces restringen las reuniones. En Filipinas, los desafíos impuestos por funcionarios y políticos locales contrastan con el enfoque generalmente permisivo del gobierno nacional; esto se da por el desconocimiento de las leyes nacionales o por no aplicarlas. En Túnez, se suspende el derecho de asociación cuando se declara un estado de emergencia, lo que se considera un obstáculo.

CONCLUSIÓN

De acuerdo a las mejores prácticas internacionales, las OSC deben ser libres de organizar y celebrar eventos sin notificar o solicitar la aprobación de las agencias estatales; pero esto normalmente no se practica. Es clara la diferencia entre los regímenes de aprobación y los regímenes de notificación. Sin embargo, incluso cuando existe un régimen de notificación, la realidad es a menudo más compleja cuando las autoridades gubernamentales y las fuerzas de seguridad abusan de su poder. Las decisiones sobre a quién se le permitirá celebrar eventos públicos y qué tipo de eventos son aceptables, se toman a menudo por razones políticas. Las tantas sanciones que se les podría aplicar a los organizadores y los participantes, incluidas multas y penas de cárcel, suelen ser excesivas y altamente discrecionales. En muchos países las manifestaciones espontáneas no son toleradas.

Los puntos focales sugeridos para la promoción podrían incluir pasar de un régimen de aprobación a un régimen de notificación e instar a una mayor responsabilidad sobre las acciones de las fuerzas de seguridad, así como una mejor capacitación sobre la manera correcta de custodiar una protesta.

D. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Como en el caso de la libertad de asociación, en general, existen fuertes garantías constitucionales para la libertad de expresión, con limitaciones basadas en la protección de la seguridad nacional, el orden público y la moralidad, garantizando los derechos y la reputación de los demás. Sin embargo, en varios países hay, una vez más, una brecha entre las disposiciones constitucionales y legales y la realidad. Otras leyes referentes a la discreción, la difamación y la calumnia, pueden afectar la libertad de expresión.

Hay algunos ejemplos de buenas prácticas. En Filipinas, una serie de decisiones de la Corte Suprema ha respaldado las fuertes disposiciones constitucionales sobre la libertad de expresión. A pesar de que existen desafíos a nivel local, discutidos más adelante, se entiende que la libertad de expresión se aplica ampliamente, abarcando diversos medios. En general, en la evaluación se reporta que las OSC tienen la libertad de criticar al gobierno abiertamente.

La negación de las libertades fundamentales, incluida la libertad de expresión, provocó una revolución en Túnez, y esto se refleja en la nueva Constitución del país, la cual establece que la libertad de expresión, opinión e información no será sometida a censura previa; siempre y cuando no afecte los derechos de los demás. La Constitución establece que los límites deben ser proporcionados y deben respetar la esencia de los derechos. Una ley aprobada en 2011 prohíbe la censura previa, algo que también está prohibido por la Constitución de México, salvo cuando la libertad de expresión afecte la intimidad, la moral y la paz pública.

En otros lugares, el desafío es que las disposiciones constitucionales sobre la libertad de expresión son excesivamente menoscabadas. Por ejemplo, mientras que la nueva Constitución de Nepal conserva la libertad de expresión, la sociedad civil se preocupa por el poder que tiene el Estado para limitarla, lo cual está establecido en la constitución de una manera muy generalizada: Cuando podría afectar la soberanía de Nepal, si pone en peligro las relaciones armoniosas de la comunidad o si está en contra del «comportamiento público decente o la moralidad». La constitución también permite al presidente suspender la libertad de expresión durante un estado de emergencia. Otro desafío para la sociedad civil es que la Constitución sólo confiere libertad de expresión a los ciudadanos individuales y no a las organizaciones. Al momento de redactarse el presente informe, las OSC nepalesas ven la cultura política como bastante permisiva, se sienten en gran medida libres de expresar sus puntos de vista, el desafío es que la constitución no proporcionaría suficiente protección para las OSC, en el evento de que la política tome un giro desfavorable, y se repitan las limitaciones impuestas en regímenes pasados.

Aunque las constituciones de Jordania, Tayikistán y Zambia parecen permisivas, existen numerosas disposiciones que limitan la libertad de expresión, tomando en cuenta las introducidas por otras leyes. En Honduras, las disposiciones constitucionales sobre la libertad de expresión y la ley sobre la libertad de opinión, no están bien elaboradas, están socavados por otras leyes, entre ellas dos aprobadas en 2013, la Ley de Teleco-

municaciones y la Ley de Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y la Defensa Nacional. Se estima que han sido creadas para promover la censura de los medios de comunicación. Los aspectos del Código Penal en la India, promulgados durante el dominio colonial británico y anteriores a la constitución republicana de la India por 90 años, entrelazan con disposiciones sobre la libertad de expresión. En otros países, el lenguaje impreciso da un amplio margen para que los funcionarios impongan restricciones, tal es el caso en el Líbano, en donde existen disposiciones vagas en las leyes relacionadas a la ética pública, los sentimientos religiosos y la unidad nacional. Las leyes sobre los medios de comunicación en Camboya no son claras y se aplican de manera incoherente.

En algunos países, leyes introducidas recientemente imponen nuevos límites a la libertad de expresión, especialmente las leyes sobre terrorismo. La Ley Antiterrorista de Jordania de 2006 da lugar a que se restrinja la libertad de expresión. Las leyes contra el terrorismo de Túnez de 2015 no son específicas: algunos periodistas han sido acusados de promover el terrorismo en función de esta ley. Desafíos similares se aplican en Camerún, donde en virtud de la legislación antiterrorista aprobada en 2014, civiles pueden ser juzgados por tribunales militares y los periodistas pueden necesitar obtener permiso previo del gobierno antes de publicar historias. Desde que se aprobó la ley, varios periodistas han sido detenidos por cargos relacionados con el terrorismo y sometidos a juicios militares.

Una ley contra el racismo y la discriminación introducida en 2010 en Bolivia ha sido criticada por la sociedad civil por dar al Estado alcance para restringir la libertad de expresión, incluyendo el poder de cerrar los medios de comunicación e imponer sanciones penales a los periodistas. En Sudáfrica, las OSC están preocupadas por el intento del gobierno de introducir una nueva ley de secreto: La Ley de Protección de Información del Estado, que reduciría la libertad de expresión. La ley propuesta contiene una definición amplia de la seguridad nacional. El tema sigue siendo fuente de profundo desacuerdo entre el gobierno y las OSC.

La ausencia de leyes y procedimientos que protejan la libertad de información es una preocupación. A pesar de los varios esfuerzos y la intensa defensa de la sociedad civil, faltan leyes para la libertad de información en Camboya y Filipinas. En Uganda existe una Ley de Acceso a la Información, pero se hacen una serie de excepciones, las agencias gubernamentales no la implementan adecuadamente y los procesos son costosos y burocráticos. Del mismo modo, en Sudáfrica, se estima que existen barreras impuestas por el Estado en contra de la libertad de información, evitando que sea ejercida por la sociedad civil. En cambio, la India tiene una ley bien establecida sobre la libertad de información, aunque todavía prohíbe la divulgación de algunos documentos en virtud de la Ley de Secretos Oficiales.

Las fuertes sanciones pueden causar intimidación y limitar la libertad de expresión. La Ley de Prensa de 1962 del Líbano, por ejemplo, incluye penas de prisión por delitos cometidos por periodistas. En Camboya, las disposiciones del Código Penal sobre la incitación a cometer delitos, se utilizan regularmente para instigar procedimientos contra las OSC y activistas que critican al gobierno. El sistema legal del Líbano también se utiliza para sancionar a los periodistas, activistas y ciudadanos que critican a las figuras políticas y exponen los déficit de gobernabilidad. En Honduras,

las OSC informan que se les amenaza con un mayor escrutinio, multas y posible cancelación de registro si critican las políticas gubernamentales en los medios de comunicación.

Muchas evaluaciones resaltan las limitaciones causadas por las disposiciones sobre la difamación y la calumnia. Se han observado restricciones a la libertad de expresión en Camerún, Mozambique y Zambia, con varios casos en Zambia de figuras gubernamentales que usan leyes de difamación para silenciar a los críticos. En Túnez las leyes obsoletas sobre la difamación y la calumnia contradicen a la garantía constitucional de la libertad de expresión; dichas leyes han dado lugar a que se utilicen juicios políticamente impulsados en un intento de silenciar a los medios independientes y profesionales. En Jordania, la difamación, el criticar al rey, la denigración de los funcionarios del gobierno y la incitación a conflictos sectarios son criminalizados. Los códigos penales en Líbano y Zambia criminalizan específicamente la difamación al presidente. En Benín, el Código de Información y Comunicación de 2015 prevé fuertes multas por difamar al Presidente y los Jefes de Estado o Ministros de Relaciones Exteriores de países extranjeros. Las penas por difamación son altas en Camboya, Camerún y Líbano; En el Líbano graves multas han sido impuestas a periodistas de investigación que han expuesto la corrupción. También existen sanciones penales por difamación en Nigeria y Panamá. En Panamá se han presentado numerosos casos de difamación criminal en los últimos años. En Sudáfrica, no hay suficientes mecanismos legales que le permitan a los periodistas proteger a sus fuentes; también, la interpretación de las leyes diseñadas para prevenir discursos de odio, representa un desafío. La idea de ser llevado a los tribunales, los gastos y la energía que esto conlleva, tienen un efecto desalentador sobre el ejercicio de la libertad de expresión.

Al igual que con la libertad de reunión, la policía y las fuerzas de seguridad llegan a excederse para restringir la libertad de expresión, incluso mediante el uso de la fuerza. En Uganda, la policía ha atacado y hostigado a periodistas. Las fuerzas de seguridad a veces se exceden también en Sudáfrica. En Zambia, la policía se basa en las disposiciones anticuadas de la Ley de Orden Público sobre la difusión de información falsa, con el fin de restringir la libertad de expresión. Leyes de tiempos del apartheid en Sudáfrica, que aún permanecen escritas, también restringen la libertad de información; por ejemplo, en relación a lugares considerados relevantes para la seguridad nacional.

En ocasiones, a las OSC se les restringe su libertad de expresión porque manejan temas sensibles. En Bolivia, se reporta que OSC que buscan proteger los derechos de los indígenas y OSC que trabajan para oponerse a grandes proyectos de desarrollo vial, han sido víctimas de restricciones y acoso, así también como OSC que trabajan en comunicaciones y periodismo. Los defensores de los derechos territoriales también han sufrido restricciones y ataques en Sudáfrica. En Jordania, las OSC relacionadas a la Hermandad Musulmana y que cuestionan la monarquía son prácticamente restringidas. Una vez más, las OSC de la comunidad LGBT pueden enfrentar restricciones. Los grupos LGBT en India tienen una libertad de expresión limitada y en Nepal, la policía actúa para suprimir movimientos en asuntos de derechos de LGBT y la situación de los refugiados tibetanos.

Los periodistas y activistas que buscan ejercer la libertad de expresión son vulnerables al acoso y a la violencia en varios países. En México, debido al narcotráfico y al crimen organizado, hay altos índices de violencia y mucha impunidad. Esto socava las disposiciones constitucionales que deben garantizar la libertad de expresión. En Colombia hay distritos con altos niveles de agresión y ataques contra periodistas, acompañado de impunidad: los sistemas de protección estatal que se supone protegen a las personas vulnerables a los ataques, son criticados por ser desorganizados y débiles. En Brasil, Activistas y periodistas también sufren ataques, desde amenazas de muerte hasta asesinatos. Lo que limita la libertad de expresión.

A pesar de las fuertes disposiciones constitucionales sobre la libertad de expresión en Filipinas, se ha llevado a cabo una serie de asesinatos extrajudiciales de activistas y profesionales de los medios de comunicación. El país ha sufrido una cultura de impunidad lo que representa una auténtica amenaza a la libertad de expresión. Las grandes corporaciones y sus fuerzas de seguridad también son una amenaza. El actual presidente, quien inició en 2016, ha declarado que el asesinato de periodistas “corruptos” está justificado.

El extremismo afecta la libertad de expresión en algunas áreas de la India, particularmente cuando las fuerzas de seguridad confunden a las OSC con fuerzas extremistas y restringen su libertad de expresión como parte de las medidas anti-extremistas. A pesar de las fuertes disposiciones constitucionales en Túnez, fuerzas reaccionarias y extremistas han hostigado y atacado a activistas y profesionales de los medios de comunicación, además de los ataques del gobierno contra los medios de comunicación que lo critican. El Sindicato Nacional de Periodistas de Túnez ha hecho un llamado de atención sobre las repetidas invasiones a la libertad de prensa, con un número cada vez mayor de profesionales de los medios de comunicación siendo juzgados y encarcelados.

Las organizaciones de la sociedad civil nigerianas informan haber sufrido acoso por parte de funcionarios estatales lo cual afecta su libertad de expresión. En Panamá, se han realizado campañas de difamación en contra de OSC. En Mozambique, OSC han sido amenazadas tanto por el gobierno como por el sector privado. Las amenazas fueron experimentadas particularmente durante el 2014, un año electoral, donde se vivió una polarización política, con amenazas que incrementaban particularmente cuando las OSC y los medios de comunicación criticaban a políticos prominentes o tocaban temas sensibles.

Los ataques contra las OSC pueden tener un impacto indirecto en su libertad de expresión al provocar autocensura para evitar nuevos ataques. Este es el caso de Bolivia, donde la hostilidad del gobierno hacia las OSC fomenta un clima de intimidación que incita a la autocensura; Algunas OSC consideran que el gobierno no tolera las críticas. En Honduras, la sociedad civil sigue siendo cautelosa, consciente de los ataques de los que fueron víctimas durante el golpe de Estado de 2009 y procuran no atacar directamente al gobierno. Las OSC de Camboya han aprendido qué críticas son toleradas y cuáles no y evitan criticar a determinados funcionarios del gobierno. Las OSC de Sudáfrica también reportan que toman decisiones tácticas sobre lo que critican y lo que se abstienen de criticar.

Se considera que, en Panamá no existe una cultura de oposición, hay poca comprensión y falta de educación popular sobre la libertad de expresión y el derecho a la información. Los factores culturales en Sudáfrica, como las relaciones patriarcales y en Zambia, como las nociones de respeto a los ancianos, también pueden inhibir el acceso igualitario a la libertad de expresión.

En Filipinas, existe la preocupación de que las OSC no puedan ejercer su libertad de expresión en ciertas áreas, con la misma capacidad que lo hacen a nivel nacional, debido a que poderosas élites pueden llegar a dominar gobernanzas locales. Este también es el caso en Camerún y Colombia, donde los ataques contra los medios de comunicación y la sociedad civil se concentran en ciertos lugares. En Sudáfrica, se reporta que las circunstancias influyen en la capacidad de un ciudadano de disfrutar la libertad de expresión: personas de bajos recursos que viven en pequeños poblados, son menos capaces de ejercer este derecho, porque los poderes locales lo impiden. Hay personas que habitan en áreas a las que la constitución y las leyes no llegan. Del mismo modo, en Jordania, las clases medias son más capaces de disfrutar de la libertad de expresión. En Zambia, los trabajadores extranjeros de las OSC se abstienen de expresar sus opiniones, ya que corren el riesgo de ser deportados.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN TRADICIONALES

En algunos países, los medios de comunicación impresos y de radiodifusión ofrecen plataformas para el debate y la disidencia, pero experimentan obstáculos estatales. Camerún tiene un gran número de periódicos privados que a menudo critican al gobierno, el país también ha visto a periodistas independientes ser detenidos y la cancelación de algunos medios de comunicación. En Uganda, la sociedad civil ve a los medios de comunicación como un sector relativamente joven y aún en crecimiento, con una cultura dinámica, generalmente de carácter privado. A pesar de esto, existe también una preocupación entre la sociedad civil, por la creciente injerencia del gobierno en los medios de comunicación por dudosos motivos de seguridad nacional. Además, hay poca difusión sobre el trabajo de las OSC por parte de los medios. En Benin, la ENAH evaluó a los medios de comunicación como independientes y pluralistas, pero señaló que se ven obstaculizados por una serie de intervenciones del regulador estatal por motivos politizados.

Las actitudes de los medios de comunicación hacia la sociedad civil también pueden dificultar que esta disfrute de la libertad de expresión: los medios pueden publicar historias hostiles sobre la sociedad civil, difundir información errónea o negarles un espacio. Por ejemplo, los medios pueden publicar historias que califican a las OSC como ineficientes, corruptas o parciales. La evaluación de Brasil reporta que, según el monitoreo continuo de los medios de comunicación, cuando hablan de la sociedad civil en general lo hacen de una manera positiva, pero al mencionar OSC individualmente lo hacen con una connotación negativa.

La sociedad civil en ocasiones no tiene acceso a los medios de comunicación por motivos relacionados con quien es dueño de dichos medios o la incompetencia del mismo. En Camboya, se reporta que los medios de comunicación locales no tienen la capacidad para transmitir en el idioma nacional khmer. Muchos no cuentan con la preparación necesaria y otros

esperan recibir un pago a cambio de cobertura; esto impide que se comparta información objetiva sobre la sociedad civil. En Uganda, la falta de habilidades periodísticas son también un desafío.

Las OSC en Panamá no tienen facilidad para transmitir sus mensajes ya que los medios están dominados por personas económica y políticamente poderosas. De manera similar, en México, la oligárquica en la propiedad de los medios hace que sea difícil para la sociedad civil hacer oír su voz. En Bolivia y Camboya, se reporta que los medios están en manos del Estado y del partido gobernante. El dominio del gobierno en Bolivia provoca temor entre los medios de comunicación y terminan siendo complacientes hacia el gobierno y en Camboya son pocas las estaciones de radio o periódicos que no son dirigidos por políticos o partidos políticos; además, el estado ha intervenido para sacar del aire a algunas emisiones independientes. En Zambia, el gobierno ha restringido las transmisiones de importantes emisoras de radio y ha amenazado con retirar sus licencias. Esto disminuye la probabilidad de que las emisoras de radio difundan las voces de agentes importantes de la sociedad civil.

En Uganda, existen muchos motivos por los cuales las autoridades estatales podrían negarse a emitirles licencias a los medios. El gobierno de Uganda tiene la facultad de determinar el calendario y la duración de algunas emisiones. En 2014 ordenó que todas las estaciones de radio deben reservar dos horas por semana para transmitir programas gubernamentales y los periódicos no están autorizados a publicar sin una licencia del Consejo de Medios de Comunicación. La ley correspondiente - Ley de Prensa y Periodismo de 1995- enmendada en 2010, prevé duras sanciones de multas y penas de cárcel por publicar sin licencia o publicar material prohibido. Parece claro que las disposiciones enmarcadas como destinadas a mantener la seguridad nacional se aplican más bien para silenciar la disidencia. Desafíos como éstos pueden hacer que las OSC desconfíen de los medios de comunicación y no los vean como un espacio adecuado para la participación.

INTERNET Y REDES SOCIALES

Dadas las dificultades enfrentadas con medios convencionales, muchas OSC han visto una nueva posibilidad en las redes sociales. En varios países, como Bolivia y Panamá, la ley no ha evolucionado al ritmo del Internet. La ausencia de regulaciones puede favorecer a la sociedad civil, por ejemplo en Camboya, la relativa libertad de Internet contrasta con las significativas restricciones que sufren los medios convencionales. Se considera que las OSC han tomado provecho de esto. Sin embargo, la falta de leyes también puede desafiar a la sociedad civil: en ausencia de leyes pertinentes en el Líbano, se reporta que los tribunales tienden a clasificar la información compartida en Internet como publicaciones en vez de correspondencia privada, lo que significa que sanciones más severas son aplicadas. En Tayikistán, se considera que el acceso y el uso de Internet superó el ritmo de la ley, creando la necesidad de una ley que se refiera al Internet y libertad de información.

Ahora, se le está dando más importancia a la vigilancia de Internet y las redes sociales, este es el caso en Honduras y México. El crecimiento de las redes sociales en Honduras parece haber dado a los ciudadanos una nueva plataforma para expresar sus opiniones, pero las OSC afirman que

sus páginas son bloqueadas sin ninguna explicación. En Filipinas, se le está dando un uso inadecuado a las disposiciones de la Ley de prevención de delitos cibernéticos de 2012 sobre la difamación, para silenciar el trabajo de la sociedad civil sobre la negligencia y los impactos negativos de las grandes empresas. En Uganda, existe una preocupación acerca de la posible aplicación de la Ley de Interceptación de Comunicaciones de 2010 y la Ley de Uso Indebido de Ordenadores de 2011. En Nepal, es un delito penal publicar material ilegal en Internet. En Jordania, las enmiendas a la ley introducidas en 2012 significan que se debe tener un permiso previo para realizar publicaciones electrónicas, aumentando el alcance del gobierno. En Nigeria, se afirma que hay una gran vigilancia de Internet, llevada a cabo por una empresa privada contratada por el gobierno y se han presentado nuevas propuestas para interceptar comunicaciones.

La regulación de Internet y las redes sociales sigue siendo un área en evolución. El gobierno de Camboya ha preparado una propuesta de ley para regular el uso de Internet y prevenir el delito cibernético, lo que genera preocupación ya que habrían nuevas restricciones. Al momento de preparar este informe, el proyecto de ley permanece aún en un proceso de revisión. El presidente de Bolivia también ha manifestado su deseo de introducir una regulación más fuerte hacia las redes sociales. En un plano positivo, una nueva ley en Brasil -el Marco de Derechos Civiles para Internet- fue aprobada en el 2014 como resultado de una amplia lucha por parte de la sociedad civil, e introduce nuevas protecciones para la libertad de expresión en línea. En México, la sociedad civil ha participado recientemente en consultas ciudadanas sobre reformas reglamentarias a las telecomunicaciones, los efectos de esta reforma aún están por trabajarse.

Las OSC en general, enfrentan el desafío de lograr que sus voces sean escuchadas a través de las redes sociales, las cuales están saturadas y con capacidades limitadas.

CONCLUSIÓN

La libertad de expresión está siendo reclamada en muchos países, se tienen garantías constitucionales sujetas a demasiadas excepciones y socavadas por otras leyes. En algunos países, hay interferencia política en los medios de comunicación, incluyendo controles estatales; las fuerzas estatales y no estatales hostigan, atacan y criminalizan a los activistas y periodistas de la sociedad civil cuando usan su libertad para expresar disenso y plantear asuntos críticos. Estas medidas llegan a fomentar la autocensura. La manipulación de las noticias y la apropiación de los medios, muchas veces le cierra las puertas de acceso de la sociedad civil a los medios. Las redes sociales ofrecen una alternativa, pero cada vez son más cuestionadas y reguladas.

Los puntos focales sugeridos para la promoción podrían incluir el apoyo a redes de periodistas independientes y establecer conexiones entre éstas y las OSC para abogar por la importancia de la propiedad pluralista de los medios de comunicación y el acceso a Internet y la libertad.

E. ACCESO A RECURSOS

La ENAH identifica el acceso a los recursos como un factor clave para las OSC, ya que sin recursos, la mayoría de las OSC no podrían mantener sus operaciones. Las evaluaciones examinaron en particular, la medida en que las OSC pueden obtener financiación de donantes internacionales, sus gobiernos nacionales, filantropía nacional y el sector empresarial.

Según las evaluaciones, en la mayoría de los países las OSC tienen una lucha constante para la obtención de recursos: las restricciones impuestas a la sociedad civil dificultan el financiamiento y también muchas veces las prioridades de los donantes varía. En Honduras, tanto el apoyo interno estatal como internacional está en declive y en muchos otros países, incluyendo Sudáfrica y Zambia, las OSC informan que la financiación para la sociedad civil está disminuyendo. La falta de financiamiento en Panamá ha provocado el cierre de varias OSC de larga trayectoria, mientras que en Camerún, muchas OSC sobreviven de mes a mes.

El apoyo básico está bajo tensión. Por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil en Camboya, Filipinas y Zambia informan que no reciben apoyo para cubrir los costos de administración y del personal. En la India y Filipinas, la financiación flexible para las OSC está disminuyendo; la mayoría de las donaciones a las OSC son a corto plazo y específicas de cada proyecto. Las OSC de Burkina Faso consideran que la financiación a directa a proyectos específicos no contribuye al desarrollo a largo plazo de la sociedad civil y de la esfera pública.

No todas las tendencias son negativas. En Brasil y México, por ejemplo, se reporta que las condiciones del apoyo estatal a las OSC han mejorado en los últimos años, si bien estos países han visto simultáneamente una disminución en las fuentes de financiación internacionales.

RECURSOS INTERNACIONALES

En la mayoría de los países, fue la relación con financiadores internacionales la que predominó en la investigación, específicamente, donantes bilaterales y multilaterales. La importancia de los donantes internacionales es tal que, en varios países, la relación puede caracterizarse como de dependencia. Por ejemplo, se calcula que el 60% de la financiación de las OSC en Camboya procede de donantes internacionales y también se cita a los donantes internacionales como la principal fuente de financiación de las OSC en Camerún, Honduras, Nepal, Filipinas, Tayikistán, Túnez y Zambia. En el Líbano se reporta una fuerte dependencia a la Unión Europea (UE); en Mozambique, dependen de OSC internacionales así como de donantes bilaterales y multilaterales.

En muchos países, esta dependencia a la financiación extranjera ha quedado expuesta luego de que los donantes se retiraran un vez salieran de la categoría de países menos desarrollados. Lo cual va de acuerdo a la tendencia identificada en la investigación anterior de CIVICUS, donde los donantes se vuelven más estratégicos y concentran su apoyo en menos

países.¹ Esto se observa en diversos países, incluyendo Bolivia, Camboya, Colombia, India y Panamá. En Filipinas, se ha visto que la financiación ha disminuido en la última década, en comparación con décadas anteriores, donde los donantes clasificaron la restauración de la democracia como prioridad para recibir su apoyo. Un patrón similar se observa Brasil. Según resaltan en los reportes de Sudáfrica y Zambia, este retiro se da incluso cuando ha habido muy poco crecimiento de la financiación interna para sustituir los recursos internacionales. En Líbano el apoyo ahora está siendo destinado a organizaciones de apoyo humanitario a refugiados de Siria y se ha ido retirando el apoyo a OSC de defensa de los derechos humanos, la promoción y rendición de cuentas. En Bolivia, se estima que la intromisión del estado aleja a los donantes.

Si bien, se observa una escasez general de fondos en Filipinas, cabe señalar, que hay donantes con fondos disponibles para asuntos específicos: la reducción del riesgo de desastres y su manejo. El reto es que la mayoría de las OSC carecen de la competencia para ejecutar proyectos exitosos: Un desajuste entre las prioridades de los donantes y las capacidades de las OSC. La falta de financiación para algunas, ha llevado a que el trabajo de las OSC en otras áreas importantes, como la organización comunitaria, esté en declive porque carecen de apoyo. Las OSC se centran entonces en actividades para las que sí haya financiación disponible. La preocupación en Filipinas es que tales cambios podrían socavar la capacidad de las OSC para llevar a cabo el trabajo de defensa en nombre de las comunidades locales y afecta su legitimidad ante los ciudadanos.

El ejemplo de Filipinas destaca el riesgo de que se piense que las OSC están impulsadas por los donantes, dada la alta dependencia en el apoyo internacional. Pues se enfocan en cumplir con las prioridades y requisitos de los mismos. Esta es una preocupación en Camboya, Zambia y en el Líbano, donde se afirma que las OSC nacionales tienen poco control sobre los recursos para la sociedad civil, ya que están, en gran medida, concedidos por los financiadores internacionales. Se ha identificado este problema también en Túnez, donde se ha visto un incremento en donaciones después de la revolución de 2011. Se informa que los donantes en ocasiones llegan a imponer condiciones que cambian los objetivos y la naturaleza de una actividad como condición para recibir la donación. Las organizaciones de sociedad civil en Nepal también están preocupadas porque la imposición de condiciones por parte de los donantes está obstaculizando su autonomía.

Si las OSC están excesivamente influenciadas por las políticas de los donantes, se pone en duda la autonomía de las OSC y su capacidad de abordar las preocupaciones de las comunidades. También da lugar a críticas hacia la sociedad civil, especialmente por parte del gobierno, alegando que actúan como agentes de las potencias extranjeras en lugar de promover agendas nacionales. Estas críticas pueden llegar a destruir la confianza del público y por lo tanto, su legitimidad. Esto ha sido identificado como un problema en Uganda, donde algunas OSC con muchos donantes, no cuentan con el apoyo de la comunidad. En Sudáfrica, existe la preocupación de que las OSC pueden llegar a autocensurarse con tal de no arruinar su relación con los donantes.

1 reporte CIVICUS', 2015 Informe sobre el Estado de la Sociedad Civil, CIVICUS, <http://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2015/summaries/SOCS2015CIVICUSEssay.pdf>

La recepción de fondos internacionales ha sido fuertemente cuestionada en la India en los últimos años, en donde la hostilidad del gobierno hacia las OSC de defensa y rendición de cuentas se ha combinado con la retirada de algunos donantes, lo que les dificulta el acceso a recursos. La Ley de Regulación de la Contribución Extranjera (FCRA, por sus siglas en inglés), introducida en 2010, fortalece los controles al prohibir que las OSC reciban financiamiento internacional para actividades que se consideren de naturaleza política o contra el interés público. También utiliza términos vagos como “seguridad, interés científico, económico y estratégico del Estado” que pueden invocarse fácilmente para negar financiación a organizaciones que descubran corrupción de alto nivel o violaciones generalizadas de derechos humanos. Estas son categorías amplias que carecen de definición. La FCRA también establece que las OSC deben volver a registrarse cada cinco años para seguir recibiendo contribuciones y da un amplio margen para el rechazo de las solicitudes de registro. Desde su introducción, a muchas OSC se les han revocado sus registros, impidiendo que reciban financiamiento internacional. Debido a los retrasos causados para el acceso a la financiación internacional, algunas OSC indias han tenido que suspender actividades o cancelar eventos planificados. El estado también ha perseguido agresivamente a Greenpeace a través de los tribunales, para congelar sus cuentas bancarias y tratar de cerrar sus operaciones en la India.

La India no es la única que restringe el acceso de las OSC a la financiación internacional. En Jordania, las OSC deben recibir la aprobación previa del gobierno para recibir financiamiento internacional. Del mismo modo, en Nepal, por cualquier cantidad por arriba de los US \$ 2.000 aproximadamente, los acuerdos entre la OSC y sus donantes deben ser aprobados por el Consejo de Bienestar Social, a menos que se sea asistencia de emergencia. Las OSC de Zambia también deben obtener la aprobación presidencial para recibir financiamiento de un gobierno extranjero, aunque en la práctica, esta regulación no se cumple estrictamente.

De acuerdo con el creciente énfasis en la alineación de las operaciones de las OSC con los planes del gobierno, discutido en la sección anterior, la Política de Cooperación para el Desarrollo de Nepal de 2014 requiere que los proyectos que reciben financiamiento estén alineados con las prioridades nacionales de desarrollo, para que la propuesta sea coordinada con el ministro pertinente y que el gobierno determine cómo se implementará el proyecto. La afiliación al Consejo de Bienestar Social es obligatoria para todas las OSC que reciben financiamiento estatal o internacional. Las solicitudes de permiso pueden ser rechazadas por ser contrarias al interés nacional, el cual no está bien definido. Al igual que en la India, además de afectar la autonomía de las operaciones de las OSC, tales estipulaciones tienen repercusiones: el largo proceso de aprobación impide que las OSC obtengan financiación rápida o de corto plazo. En Jordania, el permiso se retrasa a menudo y algunas veces es rechazado, lo que hace más difícil que las OSC desarrollen y mantengan relaciones con los donantes y ya ha provocado la pérdida de financiamientos.

En Túnez, el Decreto-ley de Asociaciones de 2011 determina las fuentes de financiación aceptables para las OSC inscritas bajo dicha ley, limitándolas a cuotas de suscripción, apoyo estatal, ingresos generados por actividades y donaciones nacionales y extranjeras. Las OSC registradas en virtud de la Ley no pueden recibir apoyo de los Estados que no tienen relaciones diplomáticas con Túnez o de organizaciones vinculadas a esos Estados.

Al momento de esta redacción, un proyecto de ley ante la legislatura en Nigeria -la Ley de Contribuciones Extranjeras- exigiría que las OSC se registraran y recibieran aprobación previa para recibir fondos internacionales y que todos los proyectos financiados sean aprobados por el estado. El proyecto de ley también introduciría una nueva agencia para supervisar cómo las OSC gastan los fondos recibidos de los donantes. La defensa de la sociedad civil ha ayudado a frenar el progreso de este proyecto de ley, que amenaza con restringir severamente la capacidad de las OSC para acceder a los recursos.

En cambio, no se han notificado restricciones legales a la recepción de fondos en Líbano, México, Mozambique, Panamá, Filipinas, Sudáfrica y Tayikistán. A menudo, como en Panamá y Tayikistán, se exige que las OSC mantengan un registro de los fondos recibidos e informen periódicamente a las autoridades. Si bien tampoco hay restricciones en la recepción de fondos en Bolivia, los requisitos de presentación de informes son más estrictos: se deben hacer informes trimestrales del gasto de todas las donaciones, acompañados de documentación de apoyo.

En Túnez, a pesar de las limitaciones señaladas anteriormente, se puede ver que otros aspectos de la ley sobre la obtención de fondos de las OSC son más favorables: las cuentas bancarias de las OSC sólo pueden congelarse con decisión judicial previa y en lugar de pedir permiso, las OSC sólo necesitan mantener un registro de los diferentes recursos recibidos y publicar los detalles impresos de los fondos extranjeros recibidos. Sin embargo, muy pocas OSC se adhieren a esta ley, lo que da lugar a cuestionamientos relativos a la legitimidad de las OSC. Existe preocupación entre la sociedad civil tunecina por la existencia de falsas OSC que ofrecen frentes para la corrupción, el financiamiento de partidos políticos o del terrorismo. Como se mencionó anteriormente en la dimensión sobre las operaciones, las OSC legítimas en Túnez desean el reforzamiento de las garantías de la buena gobernanza, para lograr diferenciarse de las organizaciones ilegítimas; especialmente frente a los ciudadanos que cada vez se muestran más escépticos con respecto a la sociedad civil. Un desafío es que las leyes relativas a la prevención del terrorismo y el blanqueo de dinero se entrelazan con las leyes sobre la regulación de las OSC y están vagamente mencionadas, dando lugar a que se les interprete de distintas maneras y a contradicciones.

También existe la preocupación de que la disponibilidad de fondos internacionales en el Líbano haya alimentado la corrupción entre la sociedad civil. En otros lugares, las leyes introducidas para prevenir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo impactan en la sociedad civil. Las regulaciones contra el lavado de dinero en Uganda hacen más difícil recibir fondos, ya que introducen requisitos más estrictos para documentar las fuentes y usos de la financiación. También se ha introducido recientemente en México una ley contra el lavado de dinero. Sus repercusiones para la sociedad civil todavía no se han visto, esta será un importante área para monitoreo.

Si bien las OSC en Honduras no necesitan un permiso para recibir fondos, se han introducido políticas más restrictivas con la nueva legislación que busca prevenir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Ahora los donantes internacionales sólo pueden apoyar a las OSC que el gobierno considere han cumplido con sus normas, otorgando al Estado un veto sobre las OSC. La ENAH de Honduras informa que estas restriccio-

nes están haciendo que los donantes disminuyan o retiren el apoyo a las OSC hondureñas.

Inadvertidamente, los donantes podrían estar reforzando la aplicación de leyes y regulaciones restrictivas. Por ejemplo, una campaña de las OSC de Zambia para boicotear la restrictiva Ley de ONG fue en parte frustrada por los donantes, quienes requerían que para poder ser beneficiada la OSC debía estar registrada bajo el régimen nacional de registro. Las políticas de los donantes prestan poca atención a la calidad del régimen de registro. Además, en Zambia el gobierno presionó a los donantes para que sólo apoyaran a las OSC que estaban registradas bajo la Ley de ONGs -antes de ser suspendida- lo que afectó la autonomía de las OSC y de los donantes, al crear una lista de OSC consideradas aceptable para financiamiento.

Existen otros problemas relacionados con el registro y la recepción de fondos. Estar registrado es un requisito para que las OSC reciban financiamiento en Panamá, pero debido a los desafíos en el proceso de registro, discutidos anteriormente; muchas OSC pequeñas, rurales o nuevas son excluidas ya que no califican para recibir financiamiento. Desafíos similares se aplican en Honduras y Mozambique. Esto impide que muchas OSC reciban la financiación que les ayudaría a crecer. Las OSC no registradas también se enfrentan a este reto en Camboya y Uganda, pero en estos países las OSC suelen ser capaces de eludirlo al asociarse con OSC registradas.

En muchos países, se considera que las políticas de los donantes actúan en contra de las OSC nuevas y de las pequeñas. Se reporta que en México los donantes tienden a no apoyar a las OSC recién formadas, pues deben cumplir con el requisito de tener un mínimo de años y en Mozambique no apoyan a las OSC que carecen de un historial comprobable. De manera similar, en Nepal, se informa que a las nuevas OSC les es difícil establecer relaciones con donantes, ya que estos tienden a apoyar a un pequeño círculo de OSC bien establecidas o internacionales con presencia en Nepal.

La financiación disponible para las OSC en Filipinas favorece a las OSC y consorcios más grandes y fomentan la competencia entre estas. En Camerún, Sudáfrica y Zambia se observa una competencia desigual por los recursos entre OSC pequeñas y grandes, además las OSC internacionales registradas localmente tienen una ventaja sobre las OSC nacionales. Las OSC de Burkina Faso informan que muchos fondos internacionales, como los de la UE, apoyan predominantemente a las OSC internacionales con presencia en el país, en lugar de las OSC nacionales. Las políticas de algunos donantes que requieren que las OSC proporcionen financiación parcial, agudiza esta desigualdad. En Mozambique, las tendencias de los donantes de financiar consorcios y canalizar fondos a través de intermediarios -que pueden ser OSC internacionales o firmas de consultoría privadas, quienes retienen parte- han llevado a que muchas OSC experimenten una disminución en la financiación. La utilización de fondos colectivos y consorcios en Uganda, también ha disminuido la financiación disponibles. En este país, las pequeñas OSC tienden a luchar para desarrollar la gestión que los donantes esperan ver.

La escasa capacidad de las OSC para diseñar propuestas para los donantes, se identifica como un problema en Bolivia, Camboya, Mozambique,

Nigeria, Sudáfrica y Uganda, especialmente para las OSC más pequeñas. El idioma es un desafío en Tayikistán, ya que la mayoría de los donantes utilizan el inglés. En Mozambique existen problemas similares, incluyen la escasa capacidad para implementar proyectos financiados por donantes y la limitada información sobre las oportunidades de financiación disponibles.

En Mozambique y Tayikistán hay inquietud por la falta de transparencia en la forma en que se toman las decisiones de financiación, con una ausencia de retroalimentación que impulse al aprendizaje. Las OSC que tienen conexiones personales con los donantes tienen mayores oportunidades en Mozambique. También hay preocupación en Nepal por los largos procedimientos para la obtención de fondos de donantes.

Se observa una nueva dinámica en los países del Hemisferio Sur que se han convertido en donantes de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Si bien los gobiernos de Brasil y la India están prestando ayuda oficial al desarrollo, es difícil para las OSC de esos países enviar dinero al exterior o establecer presencias en países extranjeros. Esto hace que sea difícil para las OSC asociarse con sus gobiernos en actividades internacionales. Además, en la India, las OSC informan que tienen pocas oportunidades de influencia sobre las decisiones de su gobierno referentes a la AOD, consideradas en gran medida opacas e irregulares.

RECURSOS INTERNOS DEL ESTADO

En general, entre los países cubiertos por la investigación, son poco los que consideran que existe un ambiente favorable con respecto a la disponibilidad de recursos del estado. En varios países, no hay fondos estatales disponibles para las OSC, o son muy limitados. Los países que disponen de financiación, tienden a destinarla a OSC relacionadas con el bienestar social, la prestación de servicios y las acciones humanitarias, en forma de contratos para cumplir proyectos definidos por el Estado.

La financiación gubernamental no está disponible para las OSC en Nigeria; en Mozambique no existe una estructura para proporcionar apoyo a las OSC, aunque cuentan con pocos fondos estatales para áreas específicas como el VIH/SIDA. Zambia carece también de un marco normativo para el financiamiento estatal de las OSC; mientras que en Tayikistán se considera un área aún emergente y aún no se ha diseñado un marco legal unificado. En Camboya, no existe una estructura que facilite la cooperación entre las OSC y el Estado; como las estructuras de cooperación entre el gobierno, el sector privado y los donantes. Sin embargo, hay algunos fondos internacionales canalizados a través del gobierno de Camboya que están disponibles para las OSC. Los procesos para acceder a esos fondos son claros, pero burocráticos y muchas OSC no logran acceder a ellos.

Hay poco financiamiento estatal en Burkina Faso y lo que está disponible está ligado a temas específicos de desarrollo. En Uganda, existe cierta sub-concesión para la prestación de servicios, pero las OSCs indican que esto no apoya su desarrollo.

En Camerún, India, Líbano y Panamá, existen ciertos fondos disponibles; pero no para las actividades de las OSC relacionadas con la promoción de

los derechos humanos, la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas, el desarrollo de políticas y la lucha contra la corrupción.

Sólo hay un flujo de fondos estatales disponible en Bolivia, el Fondo Indígena, acusado de corrupción y una mala gestión. Cuentan también con algunas licitaciones para proyectos de desarrollo financiados por donantes internacionales, a los cuales las OSC pueden aplicar. Sin embargo, debido a las tensas relaciones entre muchas OSC y el gobierno, si aceptan la financiación del gobierno nacional, temen que su autonomía sea cuestionada.

En muchos países las OSC se preocupan por su autonomía. Por ejemplo, en Mozambique, se requiere que las OSC se hayan registrado bajo el estatus de “para el beneficio público” para recibir fondos estatales. Esto significa declarar que están defendiendo el interés nacional y cooperando con la administración pública. Tal declaración puede actuar en contra de las OSC, ya que pueden ser vistas como una extensión del estado. Los desafíos a menudo surgen cuando las OSC se asocian con el gobierno y reciben fondos estatales, generalmente para proveer servicios. Esta asociación generalmente no es igualitaria, las OSC que reciben fondos estatales pueden ser vistas como un brazo del gobierno y conceden cierto grado de autonomía. Por ejemplo, en India y Sudáfrica se reporta que el gobierno maneja a las OSC con las que trabajan y reciben su apoyo, como subcontratistas en lugar de socios. En México, también existe preocupación sobre la instrumentalización de las OSC que reciben fondos estatales; mientras que en Colombia, esta cuestión está entre las principales preocupaciones de la sociedad civil por los nuevos procedimientos propuestos en forma de contratos para la cooperación entre el Estado y las OSC. Cuando las OSC son relegadas al rango de subcontratistas, su autonomía se ve comprometida y su valor como fuente de soluciones y alternativas se ve disminuido.

Las preocupaciones sobre la falta de transparencia en las decisiones de financiamiento del estado y el potencial que esto crea para el favoritismo y la corrupción son fuertemente reveladas en las evaluaciones. En Túnez, las OSC pueden aplicar a ofertas emitidas por las autoridades estatales y, en general, se considera que las decisiones de financiación se toman de una manera políticamente neutral, pero los criterios no son claros. También hay preocupación por la falta de representación de la sociedad civil en el organismo que toma las decisiones sobre financiación estatal y el papel de algunos funcionarios estatales que también tienen un papel en alguna OSC, lo que podría conducir al favoritismo. Además, las OSCs reportan que los procesos de solicitud son complejos, las oportunidades a menudo no están bien publicadas y con frecuencia es una condición que la OSC beneficiada haya recibido financiación anteriormente. Tales disposiciones fomentan el apoyo selectivo y privilegios. Según los informes, el financiamiento estatal ha aumentado en Túnez desde la revolución de 2011, pero no hay información disponible sobre la cantidad de fondos estatales que van a las OSC y cuántas lo reciben, en parte debido a retrasos en la presentación de informes por parte de las OSC. Esta falta de transparencia, crea la preocupación de que gran parte de la financiación se destine a las OSC en las que estén involucrados los funcionarios gubernamentales.

El favoritismo también se ha identificado como un problema en Camerún y Mozambique, donde pocas OSC se benefician de los fondos estatales y se considera que tienen acceso privilegiado; y en Burkina Faso, donde

hay OSC encabezadas por personas cercanas al gobierno por lo tanto con mejor acceso a fondos. En la India se dice que funcionarios públicos han creado pseudo OSC con el fin de acceder a los fondos estatales, y en Jordania se dice que las organizaciones vinculadas a la familia real gozan de un mejor acceso a los fondos y más libertad de regulación. También existe la preocupación de que las OSC en Jordania y Sudáfrica tienden a autocensurarse cuando tienen relaciones financieras con el estado.

En Nepal y Sudáfrica, la distribución de fondos estatales también es criticada por ser confusa, impredecible y caracterizada por el favoritismo, en donde pocas organizaciones de la sociedad civil son beneficiadas. Hay preocupaciones similares sobre la transparencia en la asignación de fondos estatales en Panamá. En el Líbano, la falta de transparencia alimenta alegatos de favoritismo y corrupción, con la implicación de que el acceso a los recursos depende de conexiones personales y consideraciones políticas. Los procedimientos de aplicación confusos y largos también generan acusaciones de selectividad y favoritismo en la India, donde la burocracia excesiva se identifica como un problema adicional. La preocupación por el acceso privilegiado que conduce a la corrupción también se manifiesta en Colombia. En Honduras, se estima que el acceso a la financiación estatal es imposible para la mayoría de las OSC, las cuales no pueden someterse a los excesivos procedimientos de aplicación y cumplimiento; sólo grandes OSC pueden beneficiarse, siempre y cuando cuenten con buenas conexiones políticas.

Un reto importante en Jordania es que los procedimientos para acceder a la única fuente disponible de fondos estatales cambian con frecuencia. Esto hace que las decisiones sean impredecibles. En Colombia y Panamá, los procedimientos para obtener contratos son exacerbados a causa de la competencia de las empresas, las cuales pueden estar en mejores condiciones para ganar. En Colombia, se estima que el sector privado tiene más facilidad para acceder al financiamiento estatal que la sociedad civil.

En Filipinas, la Constitución reconoce que las OSC pueden beneficiarse de fondos gubernamentales, siempre y cuando se sometan a auditorías oficiales. Sin embargo, la mayoría de las OSC todavía dependen de fondos no gubernamentales. Esto se debe en parte a que el proceso de obtención de fondos es complejo y los requerimientos son muy rigurosos. Las nuevas reglas introducidas después de un reciente escándalo de corrupción donde se vieron involucradas OSC falsas, demandan que las OSC se sometan a un proceso de acreditación antes de que puedan recibir fondos estatales. Esto es burocrático y largo, y muchas OSC carecen del conocimiento para completar el proceso. Como indicador de estas dificultades, varios proyectos gubernamentales que establecen alianzas con las OSC han sido suspendidos debido a la baja incorporación de las OSC.

Sin embargo, las ENAH revelan recientes experiencias positivas referentes al acceso a la financiación estatal para las OSC. El crecimiento de la cooperación entre las OSC y el gobierno en Brasil, con OSC accediendo a fondos estatales, ha llevado al desarrollo de nuevas leyes favorables, para gobernar dichas relaciones -el Acuerdo de Cooperación de 2014. La nueva ley proporciona una orientación clara de las regulaciones a las asociaciones de financiamiento del gobierno y las OSC, también permite a las OSC proponer proyectos de financiamiento estatal, así como licitar fondos para implementar proyectos gubernamentales. Las OSC ven la

nueva ley de manera positiva y están comprometidas a hacerla funcionar. Sin embargo, reconocen la necesidad de cultivar otras fuentes de financiamiento para complementar los fondos estatales. También se observa que históricamente la proporción de fondos estatales que va a las OSC en comparación a los dirigidos a estructuras gubernamentales, es baja.

Las OSC en México también reportan que pueden obtener fondos del gobierno federal, el apoyo ha ido en aumento. Sin embargo, se enfrentan a retos, ya que los procedimientos para obtener financiación pueden ser onerosos y los montos concedidos suelen ser insuficientes: las ambiciones de los planes de financiación no corresponden a los recursos disponibles. Además, los retrasos en la liberación de recursos, junto con el requisito de que deben ser utilizados el mismo año fiscal, pueden obstaculizar la eficiencia y la eficacia de las acciones de las OSC. En la India, estos retrasos en la recepción de fondos estatales también han sido identificados como un desafío.

Uno de los desafíos en Nepal es que los niveles de financiación disponibles por parte del gobierno son bajos. Todavía no existe una cultura de financiación estatal hacia las OSC, a pesar de que el marco jurídico vigente no impone obstáculos y la ley prevé que las OSC reciban recursos para prestar servicios cuando estas pueden hacerlo de manera más eficiente que el Estado. Se informa que hace falta una política para utilizar los servicios de las OSC para mejorar la eficiencia, en lugar de recurrir a servicios costosos de consultoría profesional. Sin embargo, hay cierto optimismo en que las relaciones de financiación mejorarán gradualmente, consistentes con la mejora general de la cooperación entre las OSC y el gobierno en Nepal, que se discutirá más adelante.

Las OSC en Brasil y México reportan que a nivel subnacional hay un ambiente de financiación menos favorecedor y mucho menos financiamiento disponible.

FILANTROPÍA Y GENERACIÓN DE INGRESOS

Dadas las dificultades para recibir financiamiento internacional y estatal, muchas OSC optan por diversificar sus fuentes de financiamiento y obtener más apoyo de fuentes no estatales; esto incluye la filantropía, la responsabilidad social corporativa y generando sus propios ingresos. Sin embargo, sigue siendo una preocupación común entre los diferentes países el hecho de que hay pocos donantes internos: ciudadanos y empresas.

Por ejemplo, en Bolivia, Camerún, Panamá y Zambia, las evaluaciones constatan que existe poca cultura nacional de filantropía hacia las OSC. Lo mismo ocurre en México, donde la mayoría de las donaciones van a personas en forma de caridad. En Tayikistán, la filantropía está particularmente ligada a la religión y en Camboya, tiende a ir a causas religiosas o partidos políticos en lugar de OSC. La filantropía existe en Nigeria, pero va sobre todo a causas como el deporte, la salud y la educación. La filantropía no es vista como una posibilidad en Uganda, debido a condiciones económicas difíciles y bajos ingresos, aparte del hábito de donar a organizaciones religiosas. Un reto reportado en Burkina Faso es que los funcionarios estatales pueden presionar a potenciales donantes para que abandonen la idea de donar a OSC con las que el gobierno no está de acuerdo.

En Mozambique se reconoce la necesidad de OSC que generen sus propios ingresos; en Uganda se han hecho intentos, incluso a través del desarrollo de servicios de consultoría. Algunas OSC ugandesas han tenido éxito en la generación de ingresos, en campos como la agricultura, la conservación y el turismo, pero los fondos generados por sí mismos constituyen una pequeña parte de los ingresos de las OSC. De manera similar, algunas OSC en Zambia están generando ingresos a través de honorarios de servicios y trabajo de consultoría, aunque tienen limitaciones en sus capacidades. En Camboya ha habido un crecimiento en la generación de ingresos, con algunas OSC transformándose en empresas sociales.

Si las OSC buscan donaciones de individuos y empresas y generan más de sus propios ingresos, necesitan un régimen tributario de apoyo. Pero a menudo el entorno tributario hace poco para promover donaciones hacia las OSC o darle a las OSC un alivio tributario sobre los ingresos que reciben y los gastos en que incurrir. En México, Panamá y Nepal se reconocen incentivos fiscales. En Tayikistán las donaciones individuales están exentas de impuestos y se exime a las OSC de pagar impuestos, a menos que reciban beneficios de una actividad empresarial. Sin embargo, existen limitaciones en las exenciones de impuestos en muchos países; el alivio tributario de donaciones en Nepal cubre solamente donaciones de US \$ 1,000 aproximadamente, mientras que en México y Panamá, las OSC deben presentar documentación para calificar para exención de impuestos.

Existen otros desafíos en Nepal: mientras que las OSC generalmente están exentas del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el registro del IVA es necesario para acceder al financiamiento público, lo que agrega una carga a las OSC. Las actividades de microfinanciación están sujetas a impuestos y se ha discutido el estatus de exención de impuestos de las OSC registradas como empresas sin fines de lucro. En general, se reporta que los reglamentos fiscales para las OSC en Nepal no están detallados y es agobiante solicitar la exención de impuestos. Mientras que las exenciones fiscales se otorgan a las OSC hondureñas, en el proceso de calificación para dicho beneficio, como en cualquier proceso de registro en Honduras, no hay coordinación, resultando en la duplicación de trabajo entre varias agencias gubernamentales; también es criticado por ser costoso y dar un margen considerable para la discreción del gobierno. Esto significa que muchas OSC optan por no pasar por este proceso. También se niega la exención de impuestos en las donaciones si se considera que una donación no coincide con el propósito de una OSC. En la India, el régimen tributario se considera complejo y poco favorable; en Túnez, las leyes sobre la exención de impuestos no están claras y se dice que la mayoría de las OSC carecen de la capacidad para entenderlas y aplicarlas.

En otras partes, las exenciones fiscales y los incentivos fiscales para alentar las donaciones se consideran escasos. Hay algunos en Bolivia, pero se reporta que no han sido diseñados para promover donaciones. En Brasil, son mínimos. No hay incentivos fiscales para promover donaciones en Camerún o Nigeria; mientras que en Zambia, casi todas las exenciones de impuestos para las OSC fueron eliminadas en el 2013. La reciente reforma fiscal en Colombia no ha sido favorable para la filantropía, ya que reduce el porcentaje de donaciones exentas de impuestos.

En algunos países existen ciertas leyes que dificultan que las OSC generen ingresos. Por ejemplo, en la India, la ley establece que incluso las actividades de recaudación de fondos a pequeña escala, están sujetas a

impuestos e impone un límite de cinco años para el uso de los excedentes de ingresos, lo que dificulta que las OSC reúnan reservas para cubrir los costos básicos y los periodos entre proyectos, en los cuales no cuentan con financiamiento. En Bolivia, la ley prohíbe que las OSC obtengan algún beneficio por sus actividades, corren el riesgo de que se les retire la condición de entidad exenta de impuestos. La ley es aún más obstructiva en Jordania: con un mes de antelación, las OSC deben obtener la aprobación del gobierno para ejecutar campañas nacionales de recaudación de fondos y no pueden realizar más de dos campañas dentro de un año, para el mismo proyecto. En Zambia, se hace mucho énfasis en el hecho de que las OSC deben ser sin fines de lucro, se cree que esta insistencia es en realidad para impedir que logren obtener un flujo de ingresos alternativos. Además, en Sudáfrica existe preocupación por la entrada en vigor de nuevas regulaciones sobre comercialización directa, las cuales podrían dificultar que las OSC busquen donaciones.

Dichos desafíos pueden ser contrastados con la situación en Nepal, donde aparte de las restricciones impuestas a las OSC registradas como organizaciones sin fines de lucro, no existen limitaciones para que las OSC generen ingresos, reciban ganancia de las cuotas de membresías o donaciones del público. En Túnez, a las OSC también se les permite generar ingresos, por ejemplo, por la venta de propiedad.

En Brasil, existe un proyecto que ofrece un enfoque alternativo: el Fondo Nacional para la Niñez y la Adolescencia que canaliza donaciones entregadas por los ciudadanos como parte de su impuesto sobre la renta, de las cuales las OSC se benefician. Se está discutiendo la creación de nuevos fondos. Sin embargo, es un reto ya que los ciudadanos generalmente quieren saber con precisión la causa a la que están donando. La filantropía enfrenta barreras similares en Nigeria, con inquietudes respecto al mal uso de los fondos, la transparencia y la rendición de cuentas. Además, los ciudadanos sienten el deseo de ver el impacto directo de su donación, lo que podría ser particularmente difícil para las OSC involucradas en la defensa de los derechos humanos, la democracia y la rendición de cuentas, en comparación con las OSC que prestan servicios y realizan actividades benéficas.

En respuesta a estos desafíos, en Filipinas se ha creado un esquema de autocertificación para las OSC. Tiene como objetivo demostrar que las OSC cumplen con las normas de buen gobierno que las califican como organizaciones aceptables para recibir donaciones. Sin embargo, muchas OSC involucradas en este proyecto no creen que resulte en el aumento de las donaciones; alrededor del 20 por ciento de las OSC certificadas bajo este esquema no renuevan su membresía. El esquema por sí solo no ha sido suficiente para que las OSC que no se han visto beneficiadas por la filantropía anteriormente, lleguen a hacerlo.

RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL (RSE)

Se estima que la RSE también es limitada en muchos países y que a menudo existe competencia entre las OSC y las fundaciones del sector privado.

En Bolivia y Burkina Faso se reporta que existe escasa conciencia sobre las potenciales contribuciones de la RSE. Además, en Bolivia se estima que hay pocas empresas suficientemente grandes como para dar contribuciones significativas. En Mozambique se observa un mayor potencial por la presencia de numerosas empresas grandes y multinacionales, pero los procedimientos para calificar para la RSE son complejos, existe mucha competencia y falta de información sobre las oportunidades.

Se sospecha que la RSE se preocupa principalmente por mejorar la imagen pública de las corporaciones, una opinión expresada por ejemplo en Panamá. La misma preocupación existe en Brasil y Zambia sobre la utilización de la RSE para la promoción de las empresas y que busquen instrumentalizar las OSC a las que ayudan.

En la India se esperaba que una ley que obliga a las grandes corporaciones a destinar un 2% de sus ingresos promedio a la RSE generara nuevos ingresos para las OSC; considerando que el gran crecimiento económico aumentó el interés en la filantropía tanto individual como corporativa. Sin embargo, la ley, introducida con poco aporte de la sociedad civil, no ha producido beneficios materiales para las OSC que trabajan en campos como los derechos humanos, la gobernabilidad, rendición de cuentas y promoción. Las grandes empresas frecuentemente optan por establecer fundaciones corporativas en lugar de canalizar sus recursos a través de la sociedad civil y las actividades que estas fundaciones financian son de beneficencia y orientadas hacia el bienestar social, en lugar de actividades centradas en la defensa de los derechos. Gran parte de los recursos han sido destinados a causas basadas en la fe o asociadas a las élites políticas. También se observa que las OSC orientadas a la defensa de los derechos y las grandes corporaciones no comparten los mismos ideales y valores, particularmente con las industrias extractivas. Las OSC podrían estar trabajando para exponer a grandes corporaciones, hacerlas responsables por abusos a los derechos humanos, mala administración y malas prácticas de contabilidad; estas OSC difícilmente se verían beneficiadas por la RSE. La renuencia de las empresas a apoyar a las OSC que abogan por los derechos humanos y la buena gobernanza se observa en otros lugares, incluso en Brasil y Panamá.

Esta nueva ley, ha causado una división entre las OSC en la India; aquellas que aceptan financiamiento de corporaciones con mala reputación y trabajan con fundaciones privadas y las que se oponen a esto. Otra consecuencia ha sido la pérdida de personal para algunas OSC, ya que las fundaciones privadas pueden pagar mejores salarios.

La competencia entre las OSC y las fundaciones privadas también se observa en otras partes del mundo: en Brasil, las grandes empresas tienden a crear fundaciones privadas, las cuales compiten con las OSC por visibilidad y reconocimiento. Se estima que más de dos tercios de la RSE brasileña se destinan a proyectos administrados por empresas. El financiamiento limitado que las empresas de Filipinas proporcionan a las OSC, tiende a ir a áreas como la respuesta a desastres y la educación. En Honduras, también se estima que el marco legal alienta a las corporaciones a crear fundaciones privadas en lugar de ayudar a las OSC.

CONCLUSIÓN

Las ENAH han identificado desafíos provocados por las restricciones en la recepción de financiamiento internacional, incluyendo nuevas restricciones impuestas por los gobiernos; en algunos casos, agravadas por la retirada de donantes internacionales. Mientras tanto, la financiación estatal interna es limitada en su alcance y disponibilidad, especialmente para las OSC que trabajan en áreas de derechos humanos y gobernabilidad. Los procedimientos para acceder a los fondos estatales nacionales son a menudo confusos, impredecibles e inclinados hacia la corrupción y el favoritismo. Existen culturas locales de filantropía débiles que prefieren donaciones individuales, hay incentivos fiscales deficientes y cierta competencia entre las OSC y las fundaciones del sector privado. Las OSC más pequeñas y nuevas tienden a tener más dificultades en el acceso a la financiación. Los puntos focales sugeridos para la futura labor de promoción podrían ser el establecimiento de normas más favorables para la obtención de financiamiento internacional y el desarrollo de leyes fiscales y filantrópicas más favorables para alentar mayores donaciones a las OSC.

F. RELACIONES ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL GOBIERNO

El análisis anterior sugiere que la facilidad de las OSC para acceder a los recursos y sus derechos esenciales depende en gran medida de su relación con el gobierno. Las evaluaciones muestran un panorama variado en las relaciones entre las OSC y los gobiernos, con creciente hostilidad en algunos, un optimismo cauteloso en otros y en algunos países, el desarrollo de nuevas estructuras de cooperación son prometedoras pero también tienen desafíos.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Un aspecto de la relación que examina la ENAH es la medida en que las OSC pueden participar en procesos políticos para promover su misión. Esto incluye actividades de promoción, las cuales son posibles hasta cierto punto en cada país evaluado. El potencial para el éxito de una campaña de promoción pública depende de la calidad de la relación con el gobierno, de la disponibilidad y disposición al diálogo, de la naturaleza de la promoción y de la capacidad de participación de la sociedad civil, cuestiones que se exploran más adelante. También está el tema de hasta qué punto las OSC pueden participar en las elecciones, incluyendo su supervisión y la promoción de candidatos que compartan las posiciones de las OSC. En general, los países se dividen en dos campos: aquellos en los que se permite algún tipo de actividad política y aquellos en los que está estrictamente prohibida.

Como se señaló en la sección anterior sobre registro, en Zambia, los partidos políticos se inscriben bajo la misma ley que algunas formas de OSC, lo que sugiere la existencia de zonas indefinidas, mientras que otras formas de OSC participan en el monitoreo electoral y actividades relacionadas con las elecciones. En Burkina Faso, las organizaciones de la sociedad civil participan activamente en la esfera política; ofreciendo formación en materia de participación electoral, abogando por que personas de grupos marginados ocupen cargos y apoyando a candidatos independientes, entre otras.

En Filipinas se les permite a las OSC apoyar a candidatos en las elecciones, aunque cuando lo hacen, tendrían el desafío de defender su carácter imparcial. En Honduras no existen leyes específicas que regulen la participación de las OSC en los procesos electorales y las OSC pueden designar candidatos para cargos políticos. Sin embargo, la ley establece que las OSCs deben ser no partidistas.

Las OSC tienen libertad para expresar sus puntos de vista durante las campañas electorales en Túnez, aparte de esto, existe una clara demarcación entre las OSC y los partidos políticos -destacando el deseo de superar una era pre-revolucionaria polarizada- en la que las OSC estrechamente vinculadas al régimen gobernante eran toleradas mientras las otras eran restringidas. La ley de Túnez le prohíbe a personas con altos cargos en partidos políticos fundar o administrar OSC. La ley tunecina también impide que las OSC brinden apoyo financiero a los partidos políticos, mas no regula otras formas de apoyo. En las elecciones posteriores a la revolución, hubo activistas de OSC que ocuparon cargos de elección popular, pero por lo demás, las OSC mantienen fuertemente la noción de neutralidad política. En Nepal tampoco existen disposiciones explícitas que impidan la participación política de las OSC, pero la cultura de la sociedad civil tiende a ser de neutralidad, lo que a menudo se refleja en los estatutos de las OSC. Aunque en Panamá existe también una cultura de no partidismo entre las OSC, hay algunas entidades no autónomas que se posicionan como parte de la sociedad civil y apoyan a partidos y políticos; esto puede dañar la credibilidad de la sociedad civil legítima. En el Líbano, algunas OSC abogan por mejorar el proceso electoral, pero tienden a mantenerse fuera de la política.

En Bolivia, las OSC pueden participar en la observación electoral, sin embargo, para poder recibir fondos internacionales, no pueden apoyar a ningún político o partido político. En México, siguen una línea mucho más firme, donde las OSC registradas en el Registro Federal de OSC bajo la Ley de Promoción de 2004 o están autorizadas para recibir donaciones deducibles de impuestos, tienen prohibida la participación política y electoral. Sin embargo, el resto de las OSC tienen la libertad de hacerlo.

En Nigeria, aparte de la observancia de las elecciones, las OSC no tienen ningún papel en el proceso político y tienen prohibido realizar donaciones a partidos o fines políticos, o endosar u oponerse a cualquier candidato. Del mismo modo, en Benin, las OSC que están registradas como ONG no están autorizadas a emprender ninguna actividad política partidista. Además, las OSC que han firmado la Carta de las OSC de Benin, una iniciativa voluntaria y dirigida por la sociedad civil para fomentar normas de buena gobernanza, se comprometen a que sus directores informen anualmente sobre cualquier afiliación política y su deber de dimitir si aceptan un cargo político. Una preocupación en Jordania es que las prohibiciones contra las

OSC que participan en actividades políticas son amplias y mal definidas, dejando un margen considerable para la discreción de los funcionarios.

En resumen, las leyes varían; incluso aún cuando son permisivas, las OSC tienden a ser prudentes a la hora de involucrarse en la esfera política y tratan de mantener prácticas imparciales.

RELACIONES DE DESCONFIANZA

En términos generales, existen varios países, entre ellos Bolivia, Honduras, India y Sudáfrica, donde se estima que hay un nivel de hostilidad por parte del gobierno hacia las OSC y una desconfianza mutua. En Jordania, hay escepticismo y desconfianza en cuanto a la calidad de las oportunidades de participación; y en Honduras, las OSC tienen poca fe en que se tomen en cuenta sus opiniones. En Panamá, las OSC creen que el gobierno no tiene interés alguno en abrirse a la consulta pública, ni siquiera a través de la colaboración con OSC. Se estima que las relaciones se están deteriorando en Uganda y empeoraron en Zambia durante el proceso de desarrollo de la nueva constitución, la cual alimentó la polarización. En la India, se han realizado ataques contra las OSC a través de discursos políticos, con frecuentes cuestionamientos por parte del gobierno sobre el papel que desempeñan, lo cual ha afectado su funcionamiento: las acusaciones gubernamentales de que las OSC tienen un impacto negativo en el desarrollo y la economía, han sido acompañadas con mayores restricciones al trabajo de OSC internacionales y restricciones al acceso de las OSC nacionales al financiamiento internacional, como discutido anteriormente.

En un contexto de polarización política en Bolivia, que ve una división entre las OSC asociadas al gobierno y las que no lo están, el gobierno tiende a considerar a las OSC que se niegan a alinearse y que defienden los derechos humanos como enemigas. Del mismo modo, en Sudáfrica, las relaciones pueden caracterizarse como de sumisión o de hostilidad. La clase y el estatus son vistos como un vector en Sudáfrica, en donde organizaciones de movilización ciudadana y organizaciones de intelectuales de clase media, tienden a ser vistos con hostilidad, ya que desafían al gobierno. En Camboya, debido a que un pequeño número de OSC se unió a la oposición política, el gobierno tiende ahora a acusar a todas las OSC que expresan su desacuerdo, a ser partidarias de la oposición. En Jordania y Sudáfrica, se considera que las protestas públicas en contra de la mala gobernanza y los servicios deficientes, han generado desconfianza del gobierno hacia las OSC.

La relación varía dependiendo de la misión de la OSC y el trabajo que hacen. El patrón general, como sugiere la sección anterior, es que los gobiernos toleran y aprueban el trabajo de las OSC de prestación de servicios, de apoyo a proyectos de desarrollo y su involucración en actividades de bienestar social y caritativo, pero se tornan más hostiles cuando las OSC buscan defender los derechos humanos, promover la buena gobernanza y la rendición de cuentas y participar en la promoción. Esto se observa, por ejemplo, en Camboya, India, Mozambique, Nigeria, Panamá, Sudáfrica, Uganda y Zambia. En algunos contextos, como la India, Jordania, Sudáfrica, Uganda y Zambia, las OSC que participan en la labor de rendición de cuentas y defensa y además reciben financiación internacional, son vistas como agentes de las potencias extranjeras.

Cuando los gobiernos aislan y limitan a las OSC de esta manera, desafían su autonomía: podrían ser vistas como subcontratistas en lugar de socios igualitarios con funciones legítimas. El peligro es que su capacidad de desarrollar una variedad de funciones está siendo cuestionada. La asistencia a personas necesitadas y marginadas es un valioso trabajo; sobre todo, porque pueden llegar a poblaciones a las que los gobiernos no llegan. A menudo el trabajo con personas empobrecidas y excluidas naturalmente lleva a la sociedad civil a buscar cambios políticos, a exigir rendición de cuentas y pedir un reequilibrio del poder. Estas deben ser vistas como funciones enlazadas y legítimas, pero en varios países se intentan reducir el papel de la sociedad civil. Como se mencionó anteriormente, los desafíos pueden surgir especialmente si trabajan en cooperación con el gobierno

Ha existido hostilidad e intentos de desafiar la autonomía de las OSC en el Líbano; si bien, se observa un cambio gradual y positivo, las relaciones aún no llegan a ser de colaboración auténtica. Cabe destacar, que parte de este cambio ha sido impulsado por donantes internacionales. Esto se convierte en una preocupación en Nigeria, pues de cierta manera el espacio para la participación estaría siendo definido por los donantes. Cuando las buenas relaciones dependen de las intervenciones de los donantes, también se plantean interrogantes sobre la autonomía de la sociedad civil y la sostenibilidad del espacio de compromiso.

BRECHAS ENTRE LA POLÍTICA Y LA PRÁCTICA

A veces, las declaraciones positivas sobre el papel de las OSC no se reflejan en las políticas de participación. A menudo existe una brecha entre lo establecido por las políticas y la práctica. Las principales preocupaciones que surgen son: el tokenismo - las oportunidades de participación son simbólicas y pueden ser usadas para legitimar procesos defectuosos- la falta de oportunidades de participación estructuradas y continuas, y el control del gobierno sobre ellas, lo cual crea acusaciones de selectividad, favoritismo y clientelismo.

Por ejemplo, en Jordania el gobierno puede describir a las OSC como socios en su retórica oficial; sin embargo, algunas OSC y activistas han recibido amenazas por parte de las agencias de seguridad del Estado. De manera similar, en Honduras, el discurso gubernamental sobre la colaboración de las OSC contradice las acciones cada vez más autoritarias del gobierno y a pesar de que se han creado algunos espacios de diálogo, cuando la sociedad civil intenta utilizarlos para plantear inquietudes sobre temas clave, como los derechos humanos y la gobernabilidad, el gobierno los ignora y los mantiene fuera de la agenda. En México, a pesar del desarrollo de las oportunidades, discutido a continuación, el escepticismo de la sociedad civil sobre su influencia continúa.

El marco jurídico en Sudáfrica parece posibilitar la participación, pero está socavado por las malas relaciones entre las OSC y el gobierno. Las OSC de Sudáfrica se ven en gran medida al margen de la toma de decisiones y consideran que las consultas son simbólicas. Los planes actuales en Camboya, relativos a la cooperación, son verticalistas en su diseño y sin las condiciones para que las OSC lleguen a desempeñar un papel de asociación completa. También hay preocupaciones acerca de la selectividad, el tokenismo, la falta de confianza y el limitado espacio y tiempo para el compromiso. Los desafíos observados en Camerún incluyen la selecti-

vidad y la falta de transparencia en algunos procesos, lo que puede ser indicativo de la desconfianza del gobierno hacia las OSC. Si alguna OSC cuestiona la gobernabilidad es considerada insolidaria. En Burkina Faso, se considera que la participación no es tan abierta como se establece en papel.

Jordania carece de políticas públicas para el diálogo y el único órgano de diálogo institucionalizado -el Consejo Económico y Social de Jordania- es seleccionado por el gobierno, subutilizado y sin influencia. En Nigeria, se reporta que los procesos de diálogo son carentes y los que tienen son simbólicos. A solicitud del gobierno, hay cierta participación de OSC en comités gubernamentales específicos, pero estos carecen de credibilidad; la participación de OSC en eventos organizados por el gobierno varía. Mozambique carece de un marco general para la participación y el gobierno se muestra reacio a compartir información que la fomente; el Estado desconfía de muchas OSC. En Líbano, las OSC en ocasiones son invitadas a participar en la elaboración de leyes y políticas, pero esto suele ser esporádico y no hay garantía de que sus opiniones serán tomadas en cuenta.

Camboya también carece de mecanismos para el diálogo: las estructuras existentes no son convocadas regularmente, ni siquiera las más abiertas a las aportaciones de la sociedad civil, mientras que los grupos de trabajo técnicos se limitan a un solo representante de las OSC. En Mozambique, las sesiones de los Observatorios de Desarrollo, que se supone fomentan el compromiso, se celebran sólo cuando el gobierno lo pide; a menudo se posponen o se anulan. También hay mecanismos deficientes en Panamá y Colombia, donde el diálogo es fragmentado y existen sistemas establecidos en la constitución que no funcionan debido a la desconfianza y la escasa comprensión entre las OSC y el gobierno. En Líbano, el mecanismo establecido, el Consejo Económico y Social, no está siendo convocado.

En Zambia, si bien existen algunos procesos de diálogo, éstos son afectados por la falta de confianza entre las OSC y el gobierno. Incluso en Nepal y Túnez, donde las relaciones han mejorado recientemente, las OSCs reportan la falta de diálogo institucionalizado. En Nepal, el diálogo se lleva de acuerdo a una agenda establecida por el gobierno, sin garantía de que se le prestará atención a la contribución de la sociedad civil. En Túnez, la participación se logra cuando la sociedad civil lo exige, más que por una decisión consciente del gobierno de involucrar a la sociedad civil proactivamente. Se estima que la cooperación está creciendo gradualmente en Burkina Faso, pero con cierta renuencia de los funcionarios estatales a involucrar a la sociedad civil.

La nueva Constitución de Bolivia y la correspondiente Ley de Participación y Gestión Social de 2013 establecen disposiciones legales para la participación de la sociedad civil en el diseño de leyes y políticas, les otorgan a las OSC el derecho de proponerlas. Esto implica el establecimiento de nuevas estructuras para la participación. Sin embargo, esto está socavado por el principio de alineamiento, discutido anteriormente, que busca limitar a las OSC al marco establecido por los planes, políticas y sistemas del país. Además, se ha observado que hasta ahora no han logrado influir y ha habido poca reacción sobre las propuestas hechas por las OSC. Hasta la fecha, las consultas que se han realizado, han sido sobre leyes que ya habían sido creadas, sugiriendo que solo buscan cumplir con formalidades y además, son selectivas, pues sólo las OSC que apoyan las políticas gubernamentales son invitadas. En Colombia también es algo difícil llegar

a tener influencia, ya que el aporte de la sociedad civil es tratado como asesoría y muchas veces no es escuchado.

Uganda tiene una Política Nacional de ONGs que establece mecanismos para la contribución de las OSC al Plan Nacional de Desarrollo y otros programas, las OSCs reportan que las invitaciones a las reuniones son a menudo enviadas con poca anticipación, dándoles poco tiempo para prepararse y generalmente las decisiones cruciales ya han sido tomadas, manteniéndose el proceso verticalista. Esto conduce a críticas por el simbolismo y clientelismo. Las notificaciones a corto plazo y la falta de tiempo para prepararse también es un problema en Zambia.

En Camboya, la ausencia de diálogo sobre temas relacionados con el ambiente, resulta muy práctico para el gobierno: como no se llega a exponer directamente a la crítica de la sociedad civil, es más fácil para el gobierno aprobar leyes y regulaciones deficientes y mediocres que tienen un impacto negativo. Incluso, se han utilizado pseudo OSC creadas por el gobierno (a menudo denominadas GONGO, ONG) para conferir un aire de aparente legitimidad y eliminar las preocupaciones de la verdadera sociedad civil sobre las consultas celebradas por LANGO

RELACIONES INFORMALES Y OTROS TIPOS

En Jordania, la ausencia de mecanismos estructurados que promuevan la colaboración de las OSC con el gobierno, lleva a que las OSC dependan de sus conexiones informales y personales con funcionarios y tomadores de decisiones para lograr un avance en sus agendas. Si bien esto demuestra el ingenio y la flexibilidad de la sociedad civil en circunstancias difíciles, tales métodos carecen de transparencia y criterios claros y se pierde la oportunidad de una colaboración más amplia que podría ser facilitada por procesos de colaboración más estructurados.

Se estima que el nivel de cooperación que una OSC pueda llegar a tener en Filipinas, a menudo depende de la disposición de los funcionarios clave, quienes actúan como guardianes en los procesos. Existe también la permanente preocupación de que las oportunidades para las OSCs son vulnerables a verse afectadas por cambios en los responsables políticos. En India, Líbano y Nepal también existe la preocupación de que el acceso de las OSC a oportunidades de participación, depende de las actitudes de los ministros y funcionarios; algunos funcionarios tienden a inclinarse hacia la sociedad civil más que otros.

En Filipinas, es más difícil que las OSC logren tener participación a nivel local debido a que los funcionarios no implementan las políticas -las cuales están claramente establecidas. A menudo limitan la participación, actúan con favoritismo o involucran a las OSC de manera simbólica, a tal punto que algunas han expresado su descontento por sentir que han sido utilizadas para legitimar procesos fraudulentos. De manera similar, en Túnez, algunas OSC reportan que la participación es más difícil a nivel local, donde se ejerce el favoritismo o es solo simbólica. Las OSC informan que se les dificulta abordar estos desafíos por falta de conocimiento sobre los procesos y procedimientos para resolver estas disputas. También se reporta que hay poca participación a nivel local en el Líbano y Nigeria. Por otro lado, en Uganda hay una gran desconfianza e interferencia por parte

del gobierno. De igual manera en Tayikistán reconocen la necesidad de fortalecer las relaciones a nivel local.

Si bien las relaciones a nivel nacional en Camboya se caracterizan por su hostilidad, la sociedad civil encuentra relaciones de trabajo más positivas a nivel subnacional y con los ministerios con los que participan en el curso de su trabajo. En Zambia también se considera que las asociaciones son más sólidas a nivel local, con una reciente tendencia a crear comités subnacionales de coordinación.

En Mozambique se considera que puede haber más oportunidad de participación con los parlamentos que con el ejecutivo. En comparación, las OSC de Uganda consideran que el espacio con el parlamento es limitado.

EJEMPLOS MÁS POSITIVOS

Se han dado recientes desarrollos positivos en la cooperación estructurada entre las OSC y el gobierno, aunque todos vienen acompañados de nuevos desafíos. Un buen ejemplo sería el desarrollo del Acuerdo de Asociación y Cooperación en Brasil, como se discute en la sección sobre acceso a los recursos. La nueva ley promete animar a los funcionarios gubernamentales a considerar a las OSC como socios plenos y permitirle a las OSC hacerle propuestas al gobierno. Se puede ver que se basa en las rutinas y las prácticas de cooperación que se han desarrollado en las últimas décadas, en las que las OSC han desempeñado un papel en la propuesta y la defensa de las leyes. El proceso ha consistido en fomentar gradualmente la confianza y el respeto por las contribuciones autónomas de las OSC. Tales formas de trabajo de asociación tenían que ser formalizadas en la Política Nacional de Participación Social y en el Sistema Nacional de Participación, pero la polarizada política actual de Brasil ha estancado este proceso. A pesar de los avances, continúan las críticas de que los mecanismos de participación siguen orientados a la discusión y no a la acción, y que depende mucho de la actitud de los funcionarios y el gobierno.

Las OSC de Nepal consideran que la nueva constitución, aprobada en 2015, tiene potencial para marcar la ruptura del conflicto civil histórico del país y ofrece nuevas oportunidades de colaboración y mejores relaciones. Actualmente, hay numerosos comités gubernamentales y espacios en los que las OSC participan. Por ejemplo, el Ministerio de la Mujer, la Infancia y el Bienestar Social ha creado un equipo de miembros de la sociedad civil y en oficinas del gobierno local se han colocado escritorios ocupados por las OSC. La nueva ley de Nepal, también obliga al gobierno local a trabajar con las OSC, alentarlas y proporcionarles asistencia. Las OSC nepalíes sienten que se les puede dar crédito por ayudar a asegurar cambios en las políticas económicas, legales y sociales. Las relaciones entre las OSC y el gobierno también se fortalecieron luego de la efectiva cooperación para responder al terremoto de abril de 2015.

En Túnez, debido a los cambios tras la revolución, las OSC han pasado de una posición de protesta a una de participación. De relaciones polarizadas y adversarias pasaron a relaciones positivas y cooperativas. A raíz de la revolución, se reconoció que la sociedad civil desempeña un papel esencial al dirigir el país hacia una paz relativa, una democracia efectiva

y una nueva constitución mucho más pluralista que antes. Convirtiendo a Túnez en una república democrática y participativa en la que se reconoce el papel de la sociedad civil. Esto se realiza en parte a través de un nuevo ministerio para los órganos constitucionales, la sociedad civil y los derechos humanos.

Las OSC tunecinas han entablado un diálogo tripartito con el gobierno y los representantes de la UE; han podido influir tanto en el gobierno, con la presentación de legislación sobre violencia de género, como en sus relaciones con la UE. Como parte del nuevo acuerdo democrático en Túnez, las OSC pueden proponer y presentar proyectos de ley a las comisiones parlamentarias y participar en audiencias con la Asamblea Nacional. Las OSC han desarrollado la capacidad de hacer recomendaciones prácticas a los dirigentes políticos, enmarcadas en la Constitución y las obligaciones internacionales de Túnez y pueden ver que su contribución ha influido en nuevas leyes. El gobierno también reconoce que es más fácil introducir nuevas medidas cuando cuenta con el apoyo de la sociedad civil.

Dentro de este contexto, contribuciones bien argumentadas de la sociedad civil son a veces rechazados en Túnez por razones políticas u otras razones no compartidas, mientras que los diálogos a veces no dan resultados. Las OSC tunecinas critican también la escasa información disponible sobre el desarrollo de nuevas medidas legislativas y sus oportunidades de participación en ellas. También existe la preocupación de que, luego de un período positivo, las relaciones se deterioren y la participación disminuya. Esto sirve como recordatorio de que las relaciones entre las OSC y el gobierno son dinámicas y vulnerables a una serie de influencias.

En Filipinas se considera que también se ha pasado de una relación conflictiva a una relación de cooperación, resultando en algunas alianzas. Se ha notado que los funcionarios gubernamentales están más abiertos a la participación de las OSC en la ejecución de proyectos gubernamentales y en los procesos de toma de decisiones. Se estima que esto se ha dado debido a que gradualmente se han ido aceptando las disposiciones constitucionales que reconocen el derecho de la sociedad civil a participar en la toma de decisiones económicas, políticas y sociales; obligando al Estado a crear mecanismos de consulta. En México, también se han abierto oportunidades para que las OSC y los ciudadanos propongan y promuevan legislaciones.

En Filipinas, también existen mecanismos estructurados para la cooperación; entre ellos, la Comisión Nacional Anti-Pobreza, en la que las OSC y los representantes de los gobiernos trabajan juntos. Gracias a sus actividades de promoción, las OSC tuvieron una significativa participación en la elaboración del Plan de Desarrollo de Filipinas. Además, la iniciativa de presupuesto ascendente del gobierno ha creado oportunidades para que las OSC participen en la presupuestación y su supervisión. Es obligatorio que las agencias nacionales consulten a las OSC sobre diversos temas agrícolas y ambientales; y además, las OSC son miembros de numerosas oficinas públicas, principalmente las que se ocupan de asuntos agrícolas, ambientales y de planificación.

Sin embargo, las relaciones se han vuelto tensas debido a las dificultades que enfrentan ahora las OSC para obtener financiamiento estatal bajo las nuevas regulaciones y por la desconfianza que sufren luego del escándalo

de corrupción, discutido anteriormente, en el cual se descubrieron OSC falsas.

En Filipinas, también existe preocupación sobre la capacidad que pueda tener una OSC para llevar a cabo actividades de cooperación, ya que podrían carecer de las habilidades y conocimientos necesarios para desempeñar su papel adecuadamente: experiencia legal y conocimiento de los procedimientos del gobierno local. Además, cuentan con pocos fondos para capacitación. Las OSC en Colombia, Líbano, Mozambique, Nigeria, Uganda y en menor medida en Camboya, también reportan que tienen poca capacidad para ocuparse de actividades como la participación y para llevar a cabo una labor continua de supervisión.

CONCLUSIÓN

En resumen, se podría decir que existen distintas realidades con respecto a las relaciones entre las OSC y el gobierno. Existen relaciones de cooperación, así como de hostilidad. En general, hay menos tolerancia hacia las OSC que promueven la lucha por los derechos humanos, la buena gobernanza y aquellas involucran en actividades de promoción y rendición de cuentas. Aún cuando existen estructuras sólidas para la cooperación, se cuestiona su transparencia, si son abiertas, inclusivas y si de hecho tienen algún valor. Mientras que en otros países la falta de estas estructuras es el problema. Las relaciones pueden variar dependiendo del ministerio y los encargados, pero en general se carece de un enfoque de colaboración. Otro desafío sería mantener la autonomía de una OSC aún cuando mantenga una alianza con el gobierno.

Los puntos sugeridos para futuras actividades de promoción podrían ser la investigación, documentación y difusión de modelos exitosos de participación ciudadana, que se identifiquen los beneficios que se podrían obtener y por último que se fomente la adopción de buenas prácticas.

CONCLUSIÓN

El panorama general de la ENAH revela tan sólo una de las deficiencias. Existen deficiencias en las mejores prácticas internacionales -la cual reconoce la autonomía de la sociedad civil y las leyes y reglamentos que la afectan. Hay deficiencias en el lenguaje utilizado en la constitución -la cual promete defender los derechos fundamentales de la sociedad civil; derecho de asociación, a la reunión pacífica y la libertad de expresión; las leyes y reglamentos que los afectan y les colocan restricciones excesivas a esos derechos. Hay deficiencias en la aplicación de las leyes -con regulaciones amplias y vagas que a menudo otorgan al gobierno y sus funcionarios un amplio margen de discrecionalidad. Existen deficiencias en la aplicación de las regulaciones a nivel local, ya que suele ser menos favorables en ciertas regiones. Además, las políticas y prácticas son vulnerables a la discriminación, la politización y la corrupción.

En muchas de las dimensiones evaluadas en este estudio, parece haber una clara distinción entre regímenes de notificación y regímenes de aprobación. Si bien no respetan suficientemente la autonomía de la sociedad civil, los regímenes de notificación le dan espacio a las OSC para emprender, operar, asegurar recursos, celebrar eventos y expresar sus puntos de vista. Los regímenes de aprobación, por otra parte, imponen al Estado como guardián en cada paso, dando al gobierno el poder de interferir, enmendar o bloquear la actividad de las OSC, ralentizando la creatividad y el dinamismo de la sociedad civil. Si hay un régimen de notificación, este debe ser respetado y puesto en práctica, muchas veces los gobiernos y funcionarios convierten una notificación en una solicitud de aprobación.

No todas las OSC se ven afectadas por igual. En general, estos desafíos son enfrentados por OSC que toman posiciones contrarias al gobierno. Las OSC que defienden los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza se ven más perjudicadas que aquellas que prestan servicios de bienestar social y desarrollo. Las OSC urbanas y grandes tienen ventajas que les permitan superar obstáculos, cubrir costos y cultivar relaciones en entornos difíciles; mientras que las Rurales, pequeñas, nuevas e informales pueden enfrentar desafíos más grandes.

En general, las OSC no buscan un entorno libre de regulaciones. La existencia de regulaciones habilitantes como parte de un entorno favorable ayudaría a las OSC a probar que son genuinas y legítimas, que gastan dinero sabiamente y sirven a sus electores. Un conjunto de regulaciones habilitantes puede ser el punto de partida para una relación más estrecha y constructiva entre las OSC y los gobiernos, lo que conduciría a asociaciones sólidas. Podría ayudar a las OSC a diferenciarse de organizaciones que carecen de legitimidad, que son corruptas o no están activas. Pero la lección de la ENAH es que, a menudo, las regulaciones de las OSC están lejos de ser habilitantes. Cuando deben ser transparentes, previsible e incluyentes, son confusas, erráticas y selectivas. A menudo están motivadas por una determinación de controlar y restringir a la sociedad civil, más que por el deseo de crear un ambiente favorable. Cuando el ambiente para la sociedad civil es incapacitante, las OSC se enfrentan a

mayores desafíos de costo, tiempo y energía, y el margen de discrecionalidad, favoritismo y corrupción aumenta a nivel gubernamental, socavando el estado de derecho.

La ENAH ha revelado que hay notables similitudes entre las diversas partes del mundo referentes a los retos enfrentados por las OSC. El lado positivo es que las mejores respuestas de las OSC a condiciones poco favorables pueden ser replicadas y adaptadas en otros países. El documento que acompaña a este informe, sobre las estrategias de respuesta de la sociedad civil, muestra claramente que la sociedad civil está luchando, trabajando colectivamente y logrando valiosos avances. Dichas estrategias podrían constituir la base de la futura acción para crear un ambiente más predecible, funcional y habilitador para la sociedad civil .

ANEXO 1: ASOCIADOS DEL ESTUDIO NACIONAL DEL AMBIENTE HABILITANTE

PAÍS	ASOCIADO NACIONAL	AÑO DE LA EVALUACIÓN
Benin	Groupe d'Action pour le Progrès et la Paix (GAPP)	2015-2016
Bolivia	Fundación Construir	2013-2014
Brazil	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG)	2014-2015
Burkina Faso	Réseau des Organisations de la Société Civile pour le Développement (RESOCIDE)	2013-2014
Cambodia	Cooperation Committee for Cambodia (CCC)	2013-2014
Cameroon	Collectif des ONG pour la Sécurité Alimentaire et Le Développement Rural (COSADER)	2014-2015
Colombia	Confederación Colombiana de ONG (CCONG)	2015-2016
Honduras	Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH)	2015-2016
India	Voluntary Action Network India (VANI)	2013-2014
Jordan	Phenix Center for Economic and Informatics Studies	2014-2015
Lebanon	Arab NGO Network for Development (ANND)	2013-2014
Mexico	Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI)	2013-2014
Mozambique	JOINT - Liga de ONGs em Mocambique	2014-2015
Nepal	NGO Federation of Nepal (NPN)	2014-2015
Nigeria	Nigeria Network of NGOs (NNNGO)	2014-2015
Panama	Alianza Ciudadana Pro Justicia	2014-2015
Philippines	Caucus of Development NGO Networks (CODE-NGO)	2015-2016
South Africa	Human Rights Institute of South Africa (HURISA)	2014-2015
Tajikistan	Tajikistan National NGO Association	2015-2016
Tunisia	Al Kawakibi Democracy Transition Centre (KADEM)	2015-2016
Uganda	Uganda National NGO Forum (UNNGOF)	2013-2014
Zambia	Zambia Council for Social Development (ZCSD)	2013-2014

CONTACT US



civicus.org



info@civicus.org



/CIVICUS



@CIVICUSalliance

SOUTH AFRICA



CIVICUS House
25 Owl Street
6th Floor
Johannesburg, 2092
Tel: +27 (0)11 833 5959

SWITZERLAND



11 Avenue de la Paix
CH - 1202
Geneva
Tel: +41 (0)22 733 3435

UNITED STATES



355 Lexington Ave
New York
NY 10017
United States

UNITED KINGDOM



Unit 60
Eurolink Business Centre
49 Effra Road
London SW2 1BZ
Tel: +44 (0)20 7733 9696