Informe global de OGP

Espacio cívico

Libertad de asociación

Puntos clave

La libertad de asociación es uno de los pilares (junto con la libertad de expresión, libertad de asamblea pacífica, derecho a participar en asuntos públicos, libertad de movimiento y acceso a la información) que sustentan el espacio cívico. Los países que garantizan la libertad de asociación y otros indicadores del espacio cívico se desempeñan mejor política, económica y socialmente.[1] Por el contrario, en los países en los que la libertad de asociación está restringida, es mucho menos probable que los esfuerzos de datos abiertos y libertad de información se traduzcan en una rendición de cuentas.

Algunos ejemplos de restricciones a la libertad de asociación son limitar la entrada o registro, la operación de las organizaciones, el acceso a fondos y recursos, el trabajo de defensa (por ejemplo a través de la implementación excesiva de leyes de cabildeo, de transparencia o electorales) y el reporte y rendición de cuentas. Dichas medidas son contrarias a los principios, misión y promesas de los miembros de OGP.

Al evaluar las actividades de los miembros de OGP y las limitaciones a la libertad de asociación, el informe encontró lo siguiente:

- **Los países de OGP tienen resultados mixtos sobre la libertad de asociación.** Aunque más de la mitad tienen un buen desempeño, los indicadores internacionales demuestran que el 40% tiene limitaciones significativas, de acuerdo con un análisis que llevó a cabo OGP con datos de CIVICUS Monitor en 2018.[2]

- **Las dificultades en la libertad de asociación, en gran medida, se relacionan con el marco legal.** Aproximadamente uno de cada cuatro miembros de OGP cuentan con leyes excesivamente restrictivas y limitaciones para recibir fondos extranjeros y movilizar fondos nacionales.[3]

- **Los planes de acción están siendo subutilizados.** La mayoría de los países de OGP que tienen problemas documentados sobre la libertad de asociación no han adoptado o implementado compromisos ambiciosos en sus planes.

- **Las reformas pueden apoyar el trabajo sin fines de lucro.** Los resultados muestran que existen retos relacionados con registros engorrosos, ventajas fiscales, manejo de la burocracia para justificar actividades y fondos y acceso a fuentes sostenibles de financiamiento.

- **En la implementación de esfuerzos relacionados con otros temas como la transparencia financiera,** anticorrupción y otras políticas, los miembros de OGP deben asegurar que las reformas “no perjudiquen” la participación legítima de la sociedad civil en los procesos de política y en la vida cívica.

La libertad de asociación es el derecho a unirse a un grupo formal o informal para tomar medidas colectivas. Asimismo, incluye el derecho a no ser obligado a unirse a una asociación. Las asociaciones pueden incluir a organizaciones de la sociedad civil (OSC), clubs, cooperativas, ONG, asociaciones religiosas, partidos políticos, sindicatos, fundaciones y asociaciones en línea. Para que los derechos de libertad de asociación sean aplicables, no es necesario que la misma sea registrada formalmente.[4]

De acuerdo con la Declaración de Derechos Humanos[5] de la ONU y otros acuerdos internacionales,[6] la libertad de asociación es un derecho universal y fundamental. Las declaraciones internacionales sobre libertad de asociación buscan:

- Crear OSC independientes, capaces, efectivas y dinámicas;
- Asegurar que las organizaciones sean libres de definir sus propios procesos de membresía y financiamiento y el enfoque que tendrán;
- Establecer leyes nacionales que permitan el ejercicio de la libertad de asociación, incluyendo a aquellas que gobiernan la existencia legal, estructura y gobernanza de la organización, los beneficios financieros y actividades, fuentes de financiamiento, reporte e impuestos[7] y
- Asegurar que las políticas y prácticas que afectan la libertad de asociación cumplan con los estándares internacionales y pasen la prueba triple (legalidad, necesidad y proporcionalidad) con respecto a las restricciones a la asociación.[8]

"Plaza de Sergel, Estocolmo Suiza". Fotografía de Pavel L Photo and Video / Shutterstock.com

El espacio cívico es fundamental para asegurar que los procesos políticos sean abiertos y rindan cuentas, para la creación de un tejido social robusto y para el crecimiento económico y del sector privado.[9] Como lo han mostrado las investigaciones de The B-Team, la libertad de asociación, y en general el espacio cívico, es un factor positivo para las empresas, no una amenaza.[10] La libertad de asociación es clave para el gobierno abierto, pues forma parte de los principios fundamentales planteados en la Declaración de Gobierno Abierto y se reafirma en la Declaración de París.[11]

La teoría de cambio de OGP se basa en la libre operación de líderes y reformadores que pueden establecer organizaciones sin fines de lucro u OSC.[12]

- Las OSC son esenciales para el cumplimiento de los objetivos del proceso de OGP al participar en la cocreación de planes de acción bienales que incluyen compromisos desarrollados colaborativamente con los gobiernos.
- Las OSC son un componente vital de la teoría de cambio de OGP que busca catalizar reformas de gobierno abierto.
- Las OSC funcionan como palancas para el establecimiento de gobiernos más transparentes. A través del acceso abierto a la información, las OSC y otros miembros de la sociedad civil pueden colaborar con los gobiernos para ayudar a influir en el diseño de políticas y prácticas.
- Las OSC contribuyen a generar gobiernos más responsables, ayudando a controlar los abusos de poder. Tienen la oportunidad de participar en procesos de política, desde la identificación de prioridades hasta el monitoreo de resultados y, en ocasiones, la implementación de servicios.[13]

Los miembros de OGP deben asegurar que la libertad de asociación se garantice en sus planes de acción de OGP, tanto en los compromisos enfocados en el espacio cívico, como en aquellos enfocados en otros temas. Lo anterior implica asegurar que todos los compromisos, incluyendo aquellos de transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción:

- No perjudiquen (es decir, no sean una carga o restrinjan la libertad de asociación),
- Sean expansivos (es decir, incrementen la libertad de asociación en todo el Gobierno),
- Tengan un amplio alcance (es decir, cubran el espectro completo de las problemáticas relevantes),
- Estén diseñados específicamente (es decir, aborden problemas específicos) y
- Tengan un impacto (es decir, produzcan cambios positivos medibles).

"Nicaragua, el Director del periódico Carlos Fernando Chamorro camina a través de oficinas saqueadas luego de una redada gubernamental a periódicos y organizaciones no gubernamentales en diciembre de 2018". Fotografía de Alfredo Zuniga, AP Photo

Ataques a la libertad de asociación

La libertad de asociación está amenazada en los países de OGP y en todo el mundo. Existe una tendencia a imponer restricciones a las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo leyes, regulaciones y prácticas restrictivas, así como barreras importantes para acceder a financiamiento y recortes de presupuesto.[14]

- Las leyes restrictivas se encuentran entre las cinco causas principales de la reducción del espacio cívico en los países de Asia-Pacífico, Europa del Este y Asia central.[15]
- El Center for Not-for-profit Law (ICNL) estima que entre 2015 y 2018, más de 72 países (incluyendo a varios miembros de OGP) crearon leyes que restringen la operación de las organizaciones sin fines de lucro.[16]

Es muy común que dichas leyes tengan motivaciones políticas y que se utilicen cuestiones de seguridad para justificar los límites a la libertad de asociación.[17] La reducción de la libertad de asociación tiende a ser gradual pero expansiva y, en el largo plazo, debilita la democracia, inclusión y rendición de cuentas.[18]

Con base en un análisis de datos compilados por CIVICUS Monitor en 2018, cerca del 40% de los países miembros de OGP tienen problemas relacionados con la libertad de asociación. Los problemas no son homogéneos entre los países, pero incluyen (en orden de más a menos común):

- **Acceso a fondos:** Límites para acceder a fondos (en especial los provenientes de fuentes internacionales o aplicando regulaciones nacionales a las asignaciones presupuestales, sobre todo para prestadores de servicios) y obstáculos para obtener la condición de organización libre de impuestos (24%);

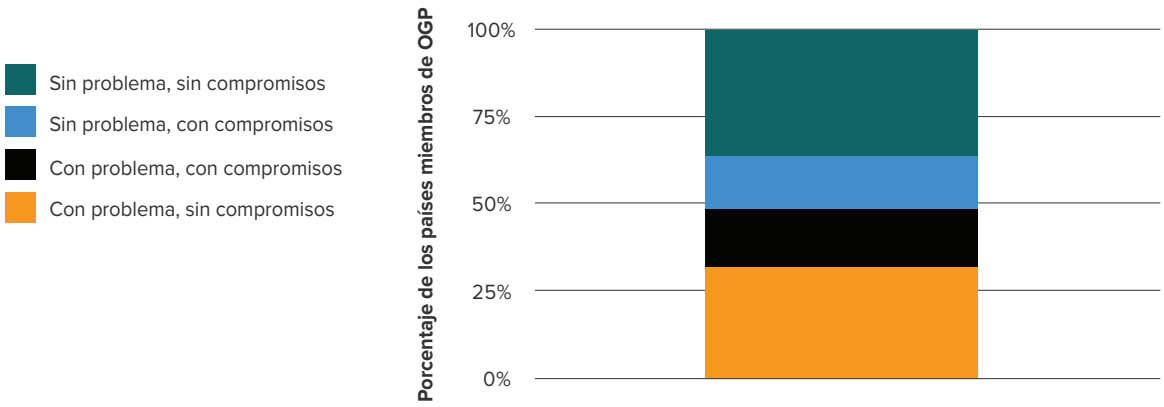
- **Condición legal y formación:** Procesos engorrosos para registrar a las organizaciones (22%);
- **Gobernanza y operaciones:** Requisitos engorrosos para el establecimiento de consejos y límites no razonables a las actividades y a su ámbito de trabajo (por ejemplo, participación política, defensa de derechos humanos o áreas comerciales (13%) y
- **Requisitos de reportes:** Obligaciones onerosas para enviar reportes financieros y noticias sobre la organización (7%).

La libertad de asociación podría depender de la interpretación de leyes onerosas o, en otros casos, podría basarse en la aplicación desigual de las leyes entre organizaciones o individuos.

La figura 1 muestra la medida en la que los miembros de OGP han utilizado sus planes de acción para abordar temas centrales relacionados con la libertad de asociación. De los países de OGP que tienen problemas asociados con la libertad de asociación, la mayoría carece de compromisos diseñados para abordar el tema.

FIGURE 1. **Most OGP countries with notable problems in freedom of association lack relevant commitments**

Match between problems in freedom of association and OGP commitments (n=64)



Source: OGP commitments database and CIVICUS Monitor Data coded by IRM staff.[19]

Logros de OGP: Libertad de asociación

A pesar de que existe mucho trabajo por hacer, las estrategias para mejorar la libertad de asociación están bien establecidas en algunos países de OGP. Los miembros de OGP han logrado avances significativos en la promoción de la libertad de asociación a través de sus compromisos (a diferencia de lo logrado en otras áreas del espacio cívico). Cuarenta y seis países han establecido en sus planes de acción compromisos relacionados con el derecho de asociación. Entre el 2012 y el 2017, el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) de OGP, evaluó el estado y el éxito de dichos esfuerzos y estableció que 7 de los 46 países contaban con compromisos ambiciosos y con niveles de implementación significativa sobre libertad de asociación.[20] Actualmente, un compromiso adicional está en proceso de evaluación. Estos compromisos incluyen promesas sobre lo siguiente:

Reducción de barreras a la entrada

- El plan de acción de El Salvador 2016-2018[21] buscó acelerar el proceso de creación de organizaciones. Anteriormente, tomaba entre 3 y 8 años establecer una OSC (el proceso constaba de 18 pasos).[22] Al momento de publicación de este informe (principios de 2019), un plan de trabajo interministerial se está desarrollando, junto con una propuesta de ley que se espera sea aprobada.
- Cerca de dos tercios de los países de OGP (incluyendo a Brasil, Chile, Moldavia, Armenia, Bulgaria y Mongolia) permiten que las OSC que no tienen registro operen libremente. Algunos países del mundo cuentan con leyes que mencionan que el registro es voluntario. Sin embargo, es más frecuente que las leyes de OSC no incluyan registros obligatorios y el Estado no obliga a las organizaciones a registrarse.[23]

Fortalecer las operaciones de las organizaciones (actividades, estructura y gobernanza)

- Como parte del plan de acción de Canadá 2016-2018, el país incluyó un compromiso para facilitar la disponibilidad de información para las OSC sobre regulaciones fiscales y sobre las actividades políticas en que las organizaciones pueden participar. Esta claridad podría evitar auditorías innecesarias y arbitrarias.[24]
- En el tercer plan de acción de Kenia 2016-2018, el país incluyó un compromiso diseñado específicamente para crear instituciones más resilientes y sostenibles para impulsar el gobierno abierto,[25] lo cual es considerado una oportunidad para mejorar el ambiente operativo y organizacional de las OSC.[26]

Incrementar el acceso a fuentes de financiamiento

- Ucrania incluyó un compromiso en su plan de acción 2014-2016 para actualizar las leyes sobre organizaciones[27] comunitarias de manera que puedan acceder a financiamiento proveniente del Gobierno en los casos en los que ofrezcan servicios sociales o cuando lleven a cabo tareas asignadas al Gobierno (pendiente).[28]
- Bulgaria tiene un compromiso estelar en su primer plan de acción (2012) para establecer reglas más claras para el financiamiento de organizaciones, como parte de su "Estrategia para Apoyar el Desarrollo de OSC".[29]
- Letonia ha impulsado esfuerzos coordinados previo a y en diversos planes de acción sobre el financiamiento sostenible y transparente al sector sin fines de lucro. (Ver el recuadro en la siguiente página)
- En general, la mayoría de los miembros de todas las regiones de OGP (por ejemplo, Argentina, la República Checa, Macedonia del Norte, El Salvador, Malawi, Ghana y Kenia) no cuentan con requisitos para obtener la aprobación del Gobierno o registrarse para acceder a fondos internacionales.[30]

Mejorar la transparencia de los reportes

- Sierra Leona incluyó un compromiso en su tercer plan de acción (2016-2018) para mejorar la transparencia de los fondos públicos que reciben las OSC que trabajan en los esfuerzos de recuperación tras la crisis del ébola. Los reportes se publicaron en formato de datos abiertos.[31]
- En su primer plan de acción (2012-2013), Croacia creó una nueva ley para hacer que los informes financieros de las OSC se publicaran en su Registro de Organizaciones No Gubernamentales.[32] El primer plan de acción incluyó la creación de una base de datos de proyectos financiados por el sector público e implementados por OSC.[33]

LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Letonia: El compromiso de fortalecer a su sociedad civil

Como parte de la Unión Soviética, Letonia no contaba con organizaciones de la sociedad civil. Tras lograr su independencia en 1991, la economía creció y se desarrolló, pero la sociedad civil no maduraba al mismo paso. Cuando los países pasan por esta situación, los gobiernos pueden apoyar al sector y a las organizaciones con la creación de una serie de incentivos, por ejemplo la reducción de procesos burocráticos, exenciones fiscales o reducción de impuestos, capital semilla, la asignación de partidas financieras para OSC y el desarrollo de capacidades a través de capacitaciones y otros canales.[34] Eso es precisamente lo que el Gobierno de Letonia se propuso. Como resultado, hoy, crear una OSC es un procedimiento bastante sencillo que puede tomar algunos días.

Otra área de preocupación era el financiamiento y capacidad de las OSC. El primer plan de acción (2012-2014)[35] incluía un compromiso para crear un "Fondo de ONG" para desarrollar las capacidades de las OSC de manera que pudieran participar en procesos políticos. El fondo tuvo un papel muy importante, ya que los fondos privados para apoyar a las OSC son escasos, así que los fondos gubernamentales representan un recurso vital para el sector voluntario. Con apoyo de European Economic Zone, se estableció un fondo de 1 millón de euros, el cual incluía una partida financiera que permitía a las OSC acceder a recursos, clave para sus procesos de desarrollo de capacidades.[36]

A pesar de estos logros, una evaluación del sector sugiere que aún existen limitaciones de sostenibilidad financiera en el sector. Por ejemplo, en 2017, la comunidad de ONGs se vio afectada por la implementación de incentivos fiscales a empresas. Se ofrecieron exenciones fiscales para promover la reinversión de recursos en las empresas, lo que probablemente reducirá la cantidad de recursos disponibles para donar a las fundaciones.[37]

Fotografía de Ingusk, Adobe Stock

Fronteras de la libertad de asociación en OGP

La mayoría de los países miembros de OGP han desarrollado marcos legales y prácticas para garantizar la libertad de asociación, con una mínima intrusión por parte del Gobierno. Esto es de esperarse, pues la minimización de la interferencia forma parte de la "Verificación de valores" que es requisito para la incorporación de los países a OGP. (Aunque la verificación se implementó en 2018, todos los países excepto uno cumplen con los requisitos actuales). Muchos países podrían seguir mejorando en esta área.

Este informe se generó a partir de datos del MRI de OGP, así como datos de CIVICUS Monitor. Entre los resultados más preocupantes, se encuentran las fronteras de la libertad de asociación al interior de OGP. Los datos muestran que la mayoría de los países no están estableciendo compromisos para promover la libertad de asociación. Esto es preocupante, pero podría presentar algunas oportunidades para continuar el trabajo a través de intercambios de experiencias y de apoyo a los países que están trabajando en temas relevantes.

- Según datos del IRM, 71 países no cuentan con compromisos de libertad de asociación, o son muy débiles, en sus planes de acción actuales o pasados.[38] Esto representa una oportunidad para un cambio positivo, pues casi todos los países tienen aspectos que podrían mejorar a través de la creación de compromisos más sólidos.
- Según CIVICUS Monitor, más del 40% (32 países) tienen restricciones a la libertad de asociación.[39]
- Según datos de Freedom House, el 25% de los países de OGP reprimen o imponen obstáculos para participar en la vida pública (ver figuras 2 y 3), incluyendo a la fuerza laboral organizada (figura 4).
- Estos retos afectan a las organizaciones que trabajan en temas sensibles relacionados con la promoción y protección a los derechos humanos y la gobernanza (figura 5) y a la participación en organizaciones políticas (figuras 6 y 7).
- De los países que tienen restricciones significativas a la libertad de asociación, un número pequeño ha adoptado compromisos ambiciosos, según datos del MRI de OGP, incluyendo a Macedonia del Norte, Serbia y Ucrania. (Los recuadros ## describen los casos de Serbia y Ucrania, respectivamente).

En general, los datos de terceros muestran que en los países miembros de OGP el papel de las OSC en la vida cívica es relativamente fuerte. Sin embargo, muchas áreas siguen siendo preocupantes. Indicadores de V-Dem, Freedom House y World Justice Project analizan estos retos para la sociedad civil en general y para las organizaciones de derechos humanos, laborales y políticas, así como a las restricciones impuestas a las mujeres de la sociedad civil.

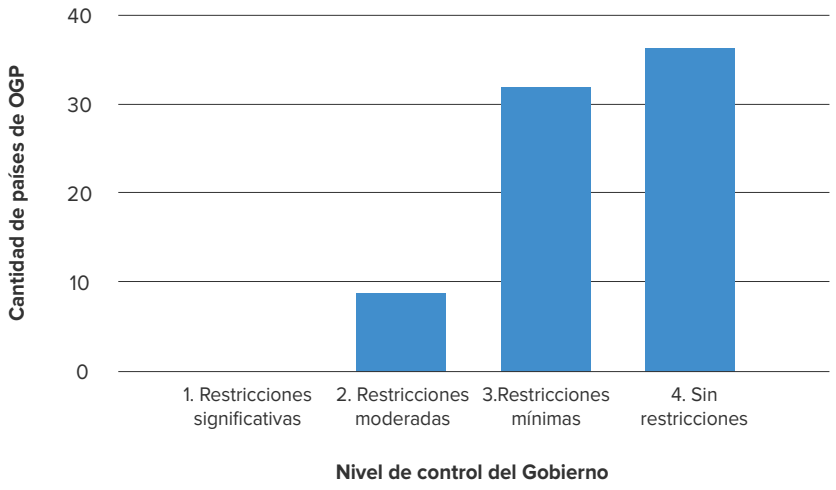
Represión y restricciones a la sociedad civil

OGP depende de la libre operación de la ciudadanía en sus países miembros, pues así pueden abogar por los temas que son de importancia para ellos. En 2018, OGP adoptó los indicadores de V-Dem para evaluar los valores de los nuevos gobiernos que se incorporan a OGP. Desde mayo de 2018, los gobiernos deberán tener un puntaje de "3" o mayor en las categorías de "Entradas y salidas de OSC" y en "Represión a las OSC" para poder incorporarse a OGP. Los indicadores de V-Dem son conjuntos de datos reconocidos que cubren muchos aspectos de la democracia, dirigidos por la Universidad de Gotemburgo. En esta subsección, analizamos estos indicadores y lo que nos dicen sobre el estado de la libre asociación en OGP.

La figura 2 muestra que los miembros de OGP se dividen en países sin restricciones y con control mínimo. Un grupo más pequeño que se incorporó a OGP antes de la adopción de la verificación de valores de 2018 tiene un control moderado. En ningún miembro de OGP se ejerce control sustancial o monopólico sobre la formación de las OSC (entradas y salidas).

FIGURA 2. **La mayoría de los países de OGP no tienen restricciones o éstas son mínimas para las entradas y salidas de OSC.**

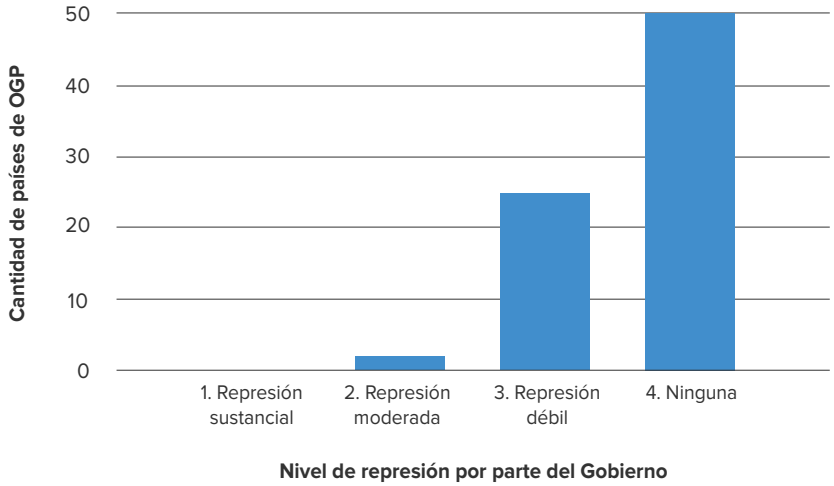
¿En qué medida los gobiernos de OGP controlan la entrada y salida de las OSC en la vida pública? (n=78).



Fuente: Entradas y salidas de las OSC de V-Dem, Versión 8 (abril de 2018).[40]

FIGURA 3. **En la minoría de los países, las OSC son reprimidas moderadamente, pero en la mayoría no lo son.**

¿Los gobiernos de OGP intentan reprimir a las OSC? (n=78)



Fuente: Represión a OSC de V-Dem, versión 8 (abril de 2018).[41]

"Honduras: trabajadoras participan en Honduras Digital Challenge durante la Semana de Gobierno Abierto". Fotografía del Comisionado de Transparencia, Honduras

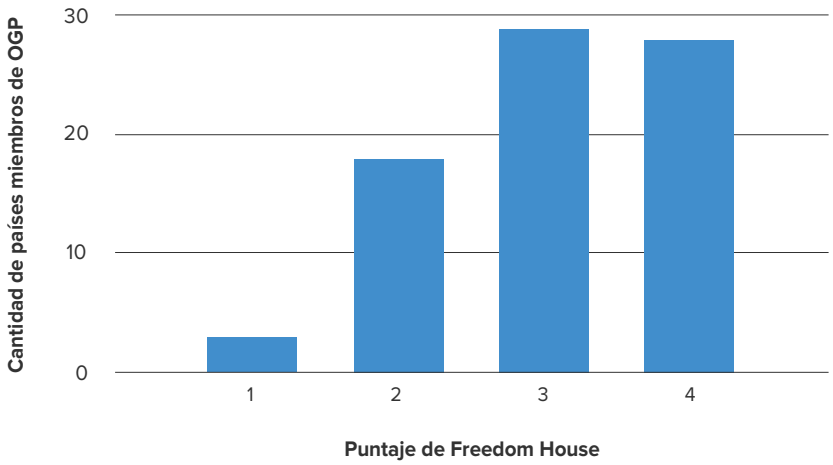
Organizaciones de derechos humanos y laborales

Según datos de Freedom House, la historia es un poco diferente. Freedom House distingue entre las asociaciones sin fines de lucro según sus objetivos (organizaciones laborales y organizaciones no gubernamentales), calificando la libertad de cada una de ellas a asociarse y organizarse con una escala del 0 al 4. Las figuras 4 (libertad de las organizaciones laborales) y 5 (libertad de las organizaciones de la sociedad civil) sugieren que existe una diferencia marcada entre los diferentes tipos de organizaciones. (Los indicadores de Freedom House no incluyen a los movimientos sociales informales o a las organizaciones comunitarias.) Según la evaluación de Freedom in the World de 2018, muchos miembros de OGP restringen las actividades de las organizaciones laborales. Aunque más de la mitad de los miembros de OGP obtuvieron el puntaje más alto para las organizaciones no gubernamentales (sobre todo aquellas que trabajan en los derechos humanos y gobernanza), solamente una tercera parte de ellos lograron el mismo puntaje para los sindicatos y otras organizaciones similares.

Lo anterior tiene dos tipos de implicaciones. Primero, que muchos países deben mejorar sus puntajes para los dos tipos de organizaciones. Segundo, que las discusiones sobre el espacio cívico y la libertad de asociación que se limitan a las organizaciones profesionales y de derechos humanos no están incluyendo a todo el espectro de la libertad de asociación. Existen estudios que demuestran que los sindicatos y las organizaciones profesionales son fundamentales para lograr sociedades más equitativas[42] y democráticas.[43] El derecho a organizarse y a exigir un trabajo seguro y digno es reconocido a nivel internacional como un elemento clave para el empoderamiento de los pobres,[44] y el trabajo digno es parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.[45] El hecho de que esta brecha no ha sido muy estudiada muestra el potencial para un mejor diálogo sobre el espacio cívico entre las organizaciones laborales y de gobernanza. De hecho, los lineamientos internacionales sobre sindicatos tienen un historial muy importante y han sido muy desarrollados.[46] (Esto podría ser cierto también para otros tipos de organizaciones y grupos de activistas como las minorías religiosas, activistas ambientales y comunidades indígenas. Actualmente no existen datos para estos grupos en específico).

FIGURA 4. **La libertad de asociación para las organizaciones laborales en los países miembros de OGP en muchas ocasiones es limitada.**

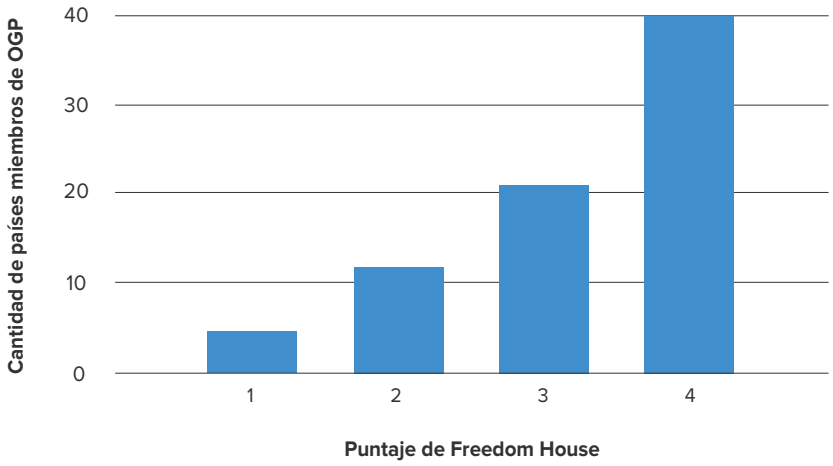
¿Hay libertad de asociación para los sindicatos y para otras organizaciones profesionales o laborales similares? (n=79)



Fuente: Freedom House, Freedom in the World 2018, E3.

FIGURA 5. **La libertad para el trabajo de derechos humanos y gobernanza no tiene restricciones, con algunas excepciones.**

¿Existe libertad para las organizaciones no gubernamentales, en particular para aquellas que trabajan en temas de derechos humanos y gobernanza? (n=79)



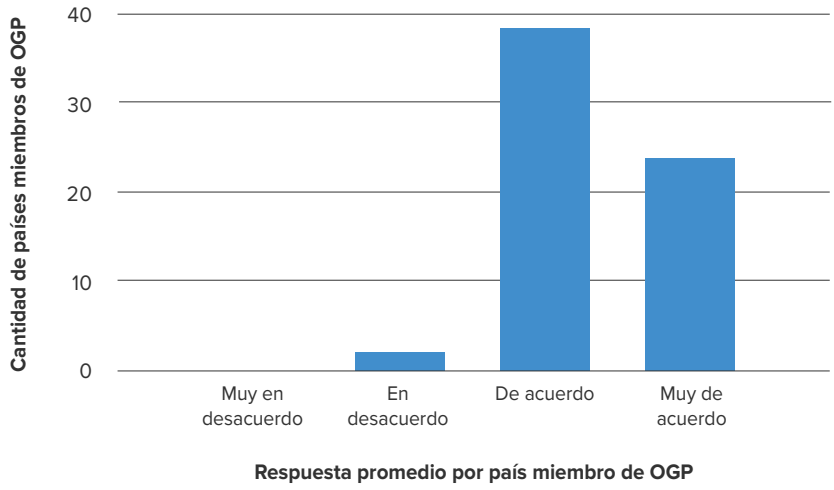
Source: Freedom House, Freedom in the World 2018, E2.

Participación en organizaciones políticas

Expertos en una minoría significativa de los países OGP han identificado restricciones en las organizaciones políticas. La Iniciativa de Estado de Derecho del Proyecto de Justicia Mundial encuesta a expertos sobre el grado en que las personas pueden unirse a organizaciones políticas. (No está claro si los encuestados interpretaron "organización política" como una organización que participa en actividades de promoción o, más específicamente, en términos de partidos políticos). Además, realiza una encuesta a una gran población general de las tres ciudades más grandes de cada país. Las figuras 6 y 7 muestran el promedio de opiniones de expertos y opiniones del público en general, respectivamente, sobre la capacidad de unirse a organizaciones políticas dentro de cada país. La respuesta del público en general es notablemente más pesimista; no está claro si esto se debe a una experiencia más directa, diferencias en la percepción o una comprensión diferente de la pregunta. Dentro de cada país, las dos puntuaciones se correlacionan con una significación estadística inferior al 5%.

FIGURA 6. **Según expertos, las personas tienen la libertad de incorporarse a organizaciones políticas en la mayoría de los países de OGP.**

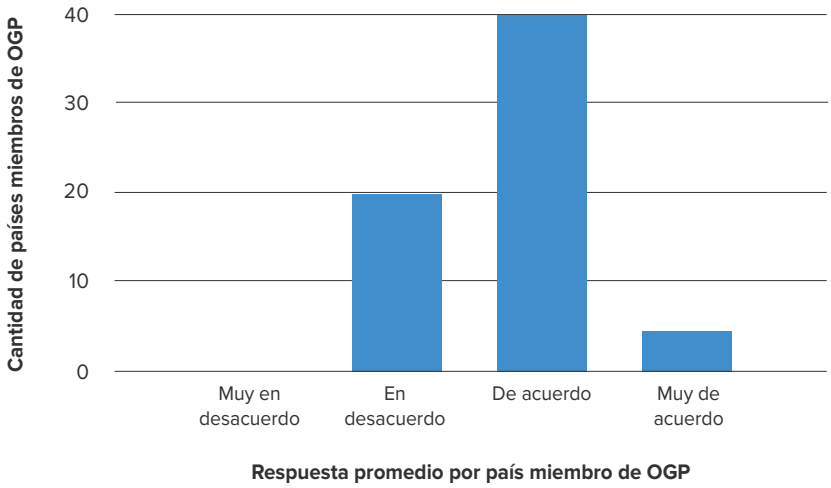
En la práctica, las personas pueden incorporarse a cualquier organización política que deseen (N=63)



Fuente: World Justice Project, Indíce de Estado de derecho 2017-2018, QRQ 139 (encuesta a expertos)

FIGURA 7. **La percepción del público sobre las oportunidades de incorporarse a organizaciones políticas en los países de OGP es menos optimista.**

En la práctica, las personas tienen la libertad de incorporarse a cualquier organización política (que no esté prohibida) que deseen. (n=65)



Fuente: World Justice Project, Índice de Estado de Derecho 2017-2018, GPP 44.

LECCIONES DE LOS REFORMADORES

El estado del trabajo sin fines de lucro en Ucrania

En Ucrania, ser registrado como organización sin fines de lucro ha sido considerado como un proceso difícil. Los trámites burocráticos innecesarios promovían el pago de sobornos para acelerar el proceso de aprobación. Primero, las organizaciones debían registrarse legalmente ante el Ministerio de Justicia. Más adelante, tenían que enviar una solicitud adicional a la autoridad fiscal de Ucrania. Estas solicitudes eran rechazadas frecuentemente a causa de documentos faltantes que tenían que ser entregados al Ministerio de Justicia.

Un paso hacia adelante

El plan de acción 2014-2016 incluyó un compromiso para simplificar el proceso en un solo trámite.[47] Según la nueva ley, el Ministerio de Justicia sería el único punto de contacto, recibiría la solicitud de incorporación y la enviaría a las autoridades fiscales.

Según datos del IRM, los cambios legales se realizaron en su mayoría en 2015.[48] Una evaluación reciente que investigó el proceso de establecimiento de OSC en Ucrania observó el mismo cambio.[49] En 2016, las nuevas reglas exigen que el registro de las OSC debe llevarse a cabo según la nueva ley; sin embargo,[50] informes de 2017 muestran que el proceso simplificado no se había implementado del todo.[51]

Un paso hacia atrás

A pesar de los avances logrados, en Ucrania se siguen presentando restricciones a las actividades de las OSC. Existen reportes sobre intentos de intimidación a activistas y organizaciones que trabajan en favor de la anticorrupción, incluyendo la exigencia onerosa y desproporcionada de la publicación de declaraciones patrimoniales.[52] El acceso a fondos sigue siendo un reto, pues unas cuantas organizaciones reciben la mayor parte de los recursos, sobre todo los provenientes de fuentes internacionales.[53]

Fotografía de Pyvovarpavlo, Adobe Stock

LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Serbia: Soluciones a problemas pasados con financiamiento para OSC

El primer plan de acción de OGP (2014-2016) incluyó un compromiso ambicioso sobre el financiamiento transparente a OSC.[54] El objetivo del compromiso fue transparentar los fondos públicos que las OSC reciben del Gobierno.

Además de los fondos públicos, las fuentes alternativas de apoyo son cada vez menores, en especial las provenientes de fondos internacionales. Por ello, el acceso a fondos de Gobierno es fundamental, pues tiene el potencial de promover una sociedad civil más diversa y activa. Las leyes que regulanel apoyo[55] estatal a las OSC están diseñadas para distribuir los recursos a las OSC de forma justa, transparente y sin sesgos.

Sin embargo, en la práctica, los resultados muestran que dichas leyes no se aplican y que los fondos Estatales se han utilizado indebidamente para fines políticos.[56] Una investigación mediática encontró que un número considerable de OSC que han recibido fondos públicos abrieron sus cuentas en el mismo año que recibieron los fondos y tenían vínculos con los líderes de los partidos políticos.[57]

Según la evaluación del IRM, este compromiso impulsa de manera sustancial la transparencia de los fondos públicos. El compromiso exige al Estado: 1) elaborar resúmenes anuales de los fondos asignados a OSC; 2) publicar todas las licitaciones públicas para OSC en el portal de gobierno electrónico (incluyendo una evaluación de las propuestas recibidas y las decisiones finales) y 3) fortalecer la capacidad de los funcionarios públicos para aumentar la transparencia de los fondos asignados a la sociedad civil.[58]

El IRM mencionó que algunos elementos del compromiso no se cumplieron, específicamente la publicación de las licitaciones. Además, las OSC siguen notando la misma falta de transparencia en las decisiones de financiamiento.[59] Cabe mencionar que esto se llevó a cabo en un contexto en el que el espacio cívico se encuentra cada vez más cerrado. El parlamento nacional decidió, por primera vez, excluir a las OSC de su semana parlamentaria de 2017. Al mismo tiempo, los medios publicaron una cantidad significativa de notas negativas sobre las OSC, en particular aquellas que trabajan en anticorrupción, procesos políticos y derechos humanos.[60]

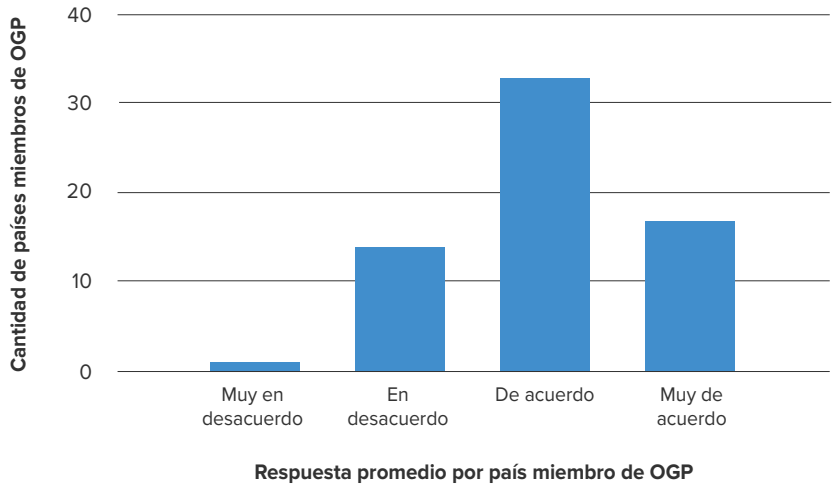
Fotografía de Djoronimo, Adobe Stock

Libertad de petición

La libertad de petición es más que el derecho de las personas a incorporarse a un grupo, pues incluye la capacidad de actuar como grupo (o como individuo) para presentar denuncias, preguntas y solicitudes al Estado. World Justice Project encuestó a un grupo de expertos y al público sobre sus opiniones acerca del derecho de petición. En general, los expertos tuvieron una opinión positiva al respecto de la solidez del derecho de petición, aunque se identificó un número notable de excepciones. (Ver figura 8). En general, los miembros del público se mostraron más optimistas al respecto de la posibilidad de incorporarse a las organizaciones políticas, aunque en algunos países existe una serie de problemas (ver figura 9).

FIGURA 8. **Los expertos opinan que en la mayoría de los países miembros de OGP las personas pueden unirse para presentar peticiones al Gobierno.**

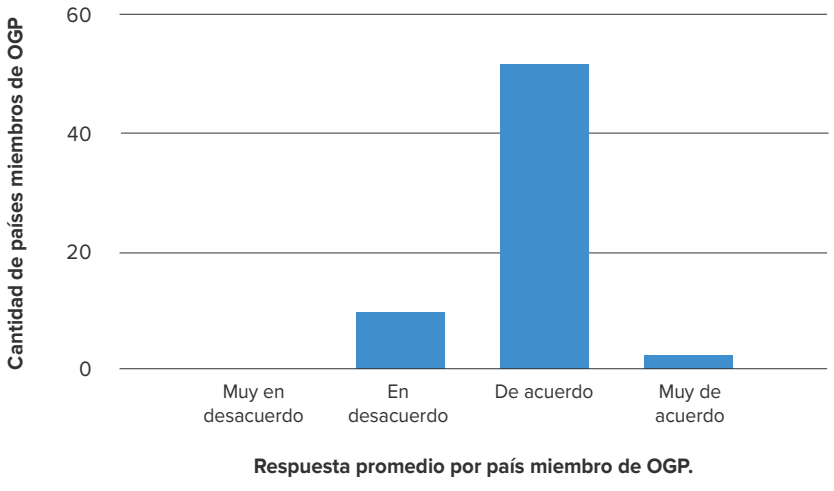
¿Estás de acuerdo con la siguiente declaración: En la práctica, las personas de [PAÍS] tienen la libertad de unirse con otros para llamar la atención del Gobierno sobre algún tema o firmar una petición? (n=65)



Fuente: World Justice Project, Índice de Estado de derecho 2017-2018, QRQQ 138 (encuesta a expertos).

FIGURA 9. **El público en general opina que la libertad de petición es fuerte en los países miembros de OGP, aunque existen algunas excepciones.**

En [PAÍS], las personas tienen la libertad de reunirse con otras personas para llamar la atención sobre algún tema o firmar una petición (encuesta general). (n=65)



Source: World Justice Project, Rule of Law Index 2017-2018, World Justice Project GPP 43.

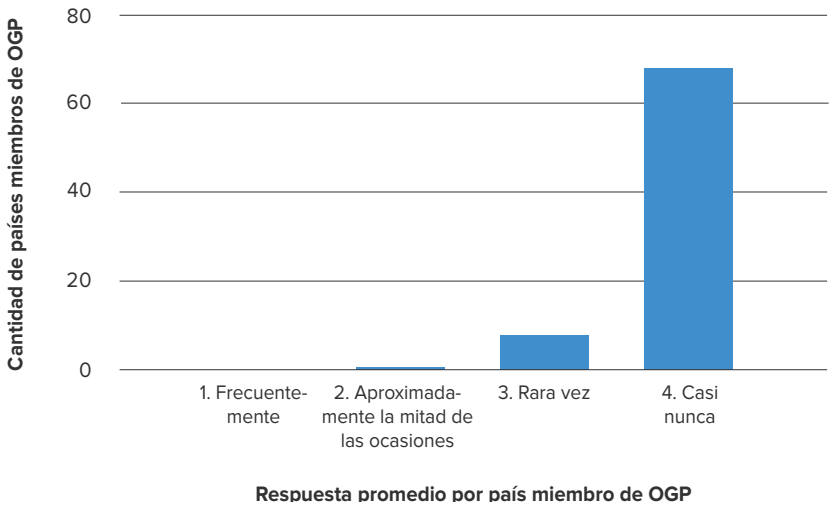
"Bolivia: en la Plaza Murillo, la gente protesta contra un alcalde que ocupó el mismo cargo durante 8 años". Fotografía de Danielle Pereira, Flickr

Exclusión de género en la sociedad civil

Con algunas excepciones, no se identificó que en los países miembros de OGP existan restricciones a la participación de las mujeres en las organizaciones de la sociedad civil. La figura 9 mide la paridad de género en la sociedad civil, específicamente si: (a) se prohíbe a las mujeres incorporarse a OSC y (b) si a las OSC que trabajan en favor de los intereses de las mujeres se les prohíbe participar en la vida cívica. Casi todos los miembros "nunca" prohíben a las mujeres participar en asociaciones. En el resto de los países, es necesario realizar mayores investigaciones y tomar medidas.

FIGURA 10. **En casi todos los países de OGP, a las mujeres casi nunca se les prohíbe participar en las organizaciones de la sociedad civil.**

Pregunta: ¿Se prohíbe a las mujeres participar en las OSC? (n=78)



Fuente: V-Dem v2csgender (3.10.7), Versión 8 (abril del 2018).

¿Hacia dónde deben dirigirse los países de OGP?

Los resultados y experiencias pasadas proporcionan una propuesta de medidas que podrían tomarse en el futuro. Compromisos fuertes abordarían las barreras comunes que existen a la libertad de asociación, tal y como lo mencionaron el Relator Especial de la ONU sobre Libertad de Asamblea y Asociación, CIVICUS e ICNL. Esta sección fue adaptada de la Guía para la apertura del gobierno y Lineamientos para leyes que afectan a las organizaciones de la sociedad civil.[61]

Abordar las barreras a la entrada[62]

- **Crear leyes, prácticas y condiciones para limitar o eliminar las restricciones que existen en los marcos legales y en la práctica:** Esto es de particular importancia para las organizaciones que trabajan en temas sensibles como la anticorrupción, ambiente y territorio, derechos humanos, reformas políticas y derecho y acceso a los servicios para las mujeres y, sobre todo, para los grupos que enfrentan mayores riesgos de acoso (incluyendo a la comunidad LGBT+, minorías religiosas y grupos indígenas).[63]
- **Reducir los costos de transacción para las entradas y salidas:** Asegurar que las OSC tengan la posibilidad de registrarse con una cantidad razonable de documentos y a través de un proceso establecido que defina claramente los límites de tiempo esperados. Eliminar los trámites de registro complicados y establecer puntos de contacto únicos de ser posible. Asegurar que la legislación sea de igual acceso en todo el país.
- **Eliminar la discreción:** Publicar criterios y procesos de aprobación transparentes para registrarse como organización sin fines de lucro y así minimizar los abusos en el proceso. Asegurar que existan canales adecuados para apelar, en caso de ser negado el registro, a través de medios tanto administrativos como judiciales.
- **Eliminar la discriminación:** Asegurar que las reglas sean justas y transparentes para permitir que los puntos de vista de las minorías puedan ser expresados. Verificar que las restricciones a la asociación sean reguladas por la ley, aplicadas de forma igual entre todas las organizaciones y que estén de acuerdo con los principios de las sociedades democráticas, incluyendo los derechos y puntos de vista de las minorías.
- **Oficinas y subsidiarias extranjeras:** Aclarar las reglas y minimizar las restricciones a las organizaciones extranjeras, de acuerdo con los derechos y regulaciones nacionales.

Sobre la operación de las organizaciones[64]

- **Gobernanza interna:** Establecer un ambiente legal que genere estructuras de gobernanza mínimamente invasivas para las organizaciones de la sociedad civil registradas, incluyendo requisitos para documentos de gobierno, límites a la responsabilidad personal y prohibiciones sobre conflictos de interés.
- **Medidas de gobernanza apropiadas para la operación:** Establecer lineamientos precisos para asegurar la buena gobernanza del sector sin fines de lucro y minimizar los abusos y la discreción por parte de las autoridades regulatorias. Lo anterior puede reducir la corrupción y los abusos a través del establecimiento de prohibiciones claras a los beneficios privados, distribución de ganancias, ganancias privadas, contratos secretos y reversión de bienes.
- **Reporte y transparencia:** Asegurar que los reportes financieros y requisitos de transparencia, incluyendo los informes ejecutivos de compensación, estén alineados a los estándares internacionales y de derechos humanos (incluyendo la adherencia a los principios de "proporcionalidad a un fin legítimo"[65] e "interferencia Estatal mínima") y que no sean más restrictivos que para otras entidades legales como corporaciones, empresas privadas e instituciones religiosas. Un grupo de países de OGP (o provincias de esos países) han establecido registros únicos para todas las organizaciones sin fines de lucro con personalidad jurídica.

"Uganda: empleados del periódico Daily Monitor protestan contra el cierre de sus oficinas en Kampala". Fotografía de James Akena, Reuters

Acceso a fondos y recursos

- **Promover mecanismos y financiamiento para asegurar la sostenibilidad:** Lo anterior facilita la planeación para el largo plazo.[66] Once países de OGP han creado compromisos en esta área, con lo cual es la segunda área más activa entre los compromisos de asociación.[67] Algunos elementos de estos compromisos son:
    - Ofrecer incentivos fiscales a las organizaciones sin fines de lucro y crear incentivos fiscales para las empresas y personas que realicen donaciones a las OSC.
    - Permitir el acceso a fondos internacionales sin la necesidad de contar con un registro o permiso emitido por el Gobierno y sin la necesidad de tener intermediarios controlados por el Estado.
    - Según sea apropiado, establecer o fortalecer un fondo(s) Estatal específicamente diseñado para apoyar las actividades de las OSC y el desarrollo institucional en áreas prioritarias.
    - Asegurar que las OSC tengan la capacidad legal de llevar a cabo actividades de recaudación de fondos, de acuerdo con la ley, y de acceder a fondos extranjeros. Permitir que lleven a cabo actividades públicas de recaudación de fondos.[68]
    - En los casos en que los fondos Estatales sean fundamentales, asegurar la viabilidad de fondos básicos y de infraestructura y el financiamiento para un plazo más largo (tres años o más)
- **Actividad política:** Aclarar cuáles actividades sin fines de lucro y políticas califican a una organización para diferentes niveles de incentivos fiscales. Lo anterior deberá tomar en cuenta el derecho a la libre expresión, abogacía y educación, además de proteger la integridad de las elecciones y procesos legislativos y regulatorios.[69]

Reporte y rendición de cuentas

- **Capacitar a los funcionarios:** Asegurar que los funcionarios públicos estén entrenados y sensibilizados en las diversas capacidades y formalidad de las OSC cuando ofrezcan sus servicios. Las organizaciones comunitarias podrían tener diferentes necesidades y capacidades que las organizaciones internacionales.

- **Ofrecer orientación:** Asegurar que las regulaciones de reporte (incluyendo los compromisos de transparencia de los planes de acción de OGP) se apliquen de acuerdo con estándares internacionales, incluyendo los relacionados con la privacidad, legalidad, proporcionalidad a un fin legítimo y mínima interferencia por parte del Estado.
- **Promover un ambiente que permita a las OSC autorregularse:** Utilizar los mecanismos de reporte y rendición de cuentas aceptados y respaldados por el sector y que CIVICUS y otras iniciativas identificaron como un medio para incrementar la efectividad de las OSC.[70] En términos relativos, más planes de acción de OGP se han enfocado en este tema.[71] En todos los compromisos existen riesgos de abusos, sobre todo en donde los estándares de contaduría y auditoría no son estándares o no se aplican de forma uniforme.[72] Para abordar estos problemas, los compromisos podrían tomar en cuenta lo siguiente:
  - Respaldar e implementar iniciativas internacionales y regionales de rendición de cuentas para OSC (por ejemplo AccountableNow y los Principios de Estambul).[73]
  - Las instituciones que llevan a cabo auditorías deben adoptar procedimientos claros de auditorías, incluyendo las condiciones que las desencadenan, avisos previos, notificaciones para auditorías aleatorias, restricciones al uso de las auditorías para información personal o acoso y reporte sobre el uso de fondos públicos.
  - Estandarizar el reporte de fondos y proyectos en datos abiertos, por ejemplo utilizando la Iniciativa Internacional para la Transparencia en la Ayuda.[74]

Evitar daños: El equilibrio entre la libre asociación y otros valores públicos

La libre asociación y el derecho a participar en la vida cívica y en la toma de decisiones son fundamentales para la democracia. Sin embargo, los gobiernos deben encontrar el equilibrio entre estos derechos y la protección del público, la integridad del proceso de diseño de políticas y la administración y la protección a los intereses públicos. Estos objetivos también son un elemento central del gobierno abierto. Desafortunadamente, las actividades de protección a la ciudadanía se han utilizado para justificar la aplicación de restricciones a la sociedad civil. En ocasiones, esto se lleva a cabo en nombre de la transparencia. Como resultado, los derechos de libre asociación y participación entran en tensión con otros valores del gobierno abierto. Para evitar los conflictos, es necesario llevar a cabo un análisis cuidadoso de los temas, así como un proceso de colaboración con los actores afectados. En esta sección presentamos algunos casos en que la libertad de asociación podría protegerse de manera más efectiva, mientras que se persiguen otros objetivos.

LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Uganda y Nigeria: Seguridad y libertad de asociación

La lucha en contra del lavado de dinero y el terrorismo ha entrado en conflicto con la libertad de asociación y asamblea en diversos países. Un grupo de países de OGP (incluyendo a Nigeria, Kenia, Malawi y Sudáfrica) actualmente se encuentra luchando contra el financiamiento del terrorismo, lo cual ha afectado a las organizaciones de la sociedad civil.

El uso del proceso del plan de acción para discutir e identificar una respuesta proporcional al lavado de dinero que no limite el espacio cívico podría ser valioso para estos esfuerzos.

Aquí describimos el trabajo de un grupo de OSC que han impulsado en Uganda y Nigeria para mostrar que la sociedad civil está fortaleciendo el diálogo y la transparencia para asegurar que las medidas en contra del financiamiento al terrorismo no sean desproporcionadas o aprovechadas como una herramienta política para reprimir las actividades legítimas de las organizaciones sin fines de lucro.

En Uganda, este trabajo lo lleva a cabo una red de OSC bajo el liderazgo de Defenders Protection Initiative (DPI). Una organización llamada Spaces for Change (S4C) lidera al grupo que impulsa este trabajo en Nigeria. Más allá de estos dos países, existe una red regional de líderes de la sociedad civil que está trabajando en evitar la sobre regulación del sector sin fines de lucro a través de procesos de sensibilización, colaboración con gobiernos y el uso de bloques regionales y continentales. Lo anterior se lleva a cabo en colaboración con el International Center for Non-profit Law (ICNL), European Centre for Not-for-Profit Law (ECNL) y Human Security Collective.

Recomendación 8 del Grupo de Trabajo de Acción Financiera (FATF)

La recomendación 8 del Grupo de Trabajo de Acción Financiera (FATF, por sus siglas en inglés) plantea un enfoque que podría adoptarse para generar respuestas proporcionales a los esfuerzos antilavado de dinero en el sector sin fines de lucro:

Fotografía de El9th, Adobe Stock

Que las leyes y regulaciones que gobiernan a las organizaciones sin fines de lucro sean revisadas para que no puedan ser aprovechadas para financiar el terrorismo. El FATF identificó una serie de buenas prácticas dirigidas a prevenir el uso indebido de las organizaciones sin fines de lucro para financiar el terrorismo y, al mismo tiempo, respetar sus acciones legítimas…

(d) Las medidas adoptadas por los países para proteger a las organizaciones sin fines de lucro de abusos para financiar el terrorismo no deben perjudicar o desalentar sus actividades benéficas legítimas. Por el contrario, las medidas deberán promover la rendición de cuentas y generar una mayor confianza en las organizaciones entre la comunidad de donantes y el público en general, comunicando que los fondos para fines benéficos y los servicios efectivamente sirven a los beneficiarios legítimos…

(e) Los países deben identificar y tomar medidas efectivas y proporcionales en contra de las organizaciones que estén siendo explotadas por grupos u organizaciones terroristas o que deliberadamente las apoyen, tomando en cuenta el contexto específico del caso.[75]

Aunque muchas de las recomendaciones del FATF no son vinculantes legalmente, sí pueden afectar la calificación crediticia y la capacidad de solicitar préstamos. Evaluaciones mutuas califican a los gobiernos con base en el cumplimiento de las recomendaciones del FATF, incluyendo la recomendación 8.

Amenazas y diálogo en Uganda

Uganda no es miembro de OGP, pero el diálogo que han establecido las OSC de este país con el Gobierno es un ejemplo de un método basado en el diálogo para el establecimiento de regulaciones adecuadas.

En 2017, el Gobierno de Uganda, supuestamente actuando a nombre de la recomendación del FATF, invadió a tres OSC importantes del país con órdenes de allanamiento que afirmaban que las organizaciones estaban involucradas en transacciones financieras ilícitas y "actividades subversivas para desestabilizar a Uganda."[76] Tras este evento, Defenders Protection Initiative, organización paraguas para activistas de derechos humanos, dialogó con Standard Charter Bank, la cabeza de la autoridad de inteligencia financiera y con 40 activistas de OSC de Uganda. Aunque el diálogo no exploró en su totalidad las órdenes de allanamiento arbitrarias, sí discutieron inconsistencias y siguientes pasos que son necesarios para mejorar la gobernanza del sector en Uganda.

Como resultado del diálogo, salieron a la superficie temas de conformidad con la evaluación mutua de 2016 de Uganda, sobre cumplimiento de los estándares del FATF:

En Uganda, el sector sin fines de lucro aún no cuenta con un marco legal adecuado para atender la problemática del financiamiento a terroristas (FT). Las leyes que actualmente regulan al sector sin fines de lucro no abordan el FT o los riesgos que el sector enfrenta con relación al FT. No

existe una evaluación de riesgos del FT para el sector que identifique a las organizaciones sin fines de lucro que se encuentran en riesgo de FT ni se ha ofrecido orientación a las organizaciones para abordar los riesgos a los que están expuestas. Las organizaciones sin fines de lucro no están obligadas a presentar estados financieros en los que se desglosen sus ingresos y gastos. El consejo del sector no ha trabajado con el sector para sensibilizarlos sobre el FT ni ha sido expuesto al tipo de riesgos a los que las organizaciones podrían ser vulnerables. Actualmente, el consejo no tiene la capacidad de llevar a cabo la mayoría de sus funciones y no existe una coordinación y administración de la información de FT con relación al sector sin fines de lucro.[77]

Los ambientes institucionales débiles perjudican a las organizaciones y debilitan el control del financiamiento al terrorismo. Cuando no existen regulaciones y procesos claros que apoyen a las organizaciones sin fines de lucro, éstas se enfrentan a riesgos y el Gobierno disminuye su capacidad de identificarlos. Los esfuerzos de los gobiernos dirigidos a fortalecer al Consejo de ONG (la unidad responsable de la implementación de recomendaciones) debe incluir una colaboración proactiva con representantes del sector e identificar respuestas proporcionales.

Defensa con evidencias en Nigeria

En 2016, como parte de su candidatura al FATF, Nigeria se sometió a una Evaluación Nacional de Riesgos. La evaluación se realizó con el objetivo de identificar amenazas y vulnerabilidades en diversos sectores, incluyendo las organizaciones sin fines de lucro. El proceso ocurrió en el contexto de un proyecto de ley sobre ONG que no fue aprobada pero que habría establecido regulaciones onerosas al sector, especialmente a las organizaciones que reciben fondos internacionales.

Junto con otras ONG, Spaces for Change analizó los resultados de la Evaluación Nacional de Riesgos. El informe encontró que la evaluación no atendió adecuadamente los siguientes objetivos: (a) identificar a las regiones geográficas y actividades vulnerables, (b) identificar las vulnerabilidades específicas de los actores del sector sin fines de lucro para el financiamiento (por ejemplo, efectivo vs. transferencias bancarias) y (c) evaluar la conveniencia del ambiente regulatorio. Como resultado de estas deficiencias, las respuestas y regulaciones podrían extralimitarse y no atender las vulnerabilidades reales y amenazas potenciales que existen en el país.[78]

Este tipo de análisis y la promoción de evaluaciones de riesgos mejor dirigidas podrían ayudar a identificar los riesgos reales y asegurar que las regulaciones no se extralimiten y que no se puedan utilizar arbitrariamente para atacar a los disidentes.

ES BUENO SABERLO

La moral pública y la libertad de asociación en África del Este

"Etiopía: Centro de salud reproductiva en Hospital Gandhi Memorial, Addis Abeba". Fotografía de Saul Loed, Reuters

En África del Este, la epidemia de VIH/SIDA sigue siendo un problema de salud pública,[79] en particular para los trabajadores sexuales, las personas que consumen drogas inyectadas y la comunidad LGBT+. En países como Kenia, la prevalencia de VIH entre estos grupos es de dos o tres veces más alto que el de la población en general, alcanzando el 18% en 2011. Los estigmas sociales y legales muchas veces limitan el acceso de estas comunidades a la información y a los servicios médicos. Las OSC de Kenia están trabajando en movilizar a las comunidades para responder a la epidemia. Diversas organizaciones también están trabajando en educar a las comunidades sobre métodos de protección y sobre las medidas que las personas pueden tomar en caso de ser expuestas al virus y a quienes viven con él.

A pesar de este trabajo importante, los retos al espacio cívico de Kenia han limitado el trabajo de las OSC con ciertas poblaciones estigmatizadas y vulnerables. Por ejemplo, la ONG Coordination Act de 1990 le permite al Consejo de ONG, el cual regula a las organizaciones sin fines de lucro, rehusarse a registrar a una organización si su objetivo no sea alinea con los "intereses nacionales", término definido muy vagamente. Debido a que la prostitución, el consumo de drogas ilegales y la homosexualidad son considerados actos criminales, la ciudadanía no ha podido actuar de manera colectiva y defenderse a través de asociaciones, ya sean legales o ilegales. Asimismo, las organizaciones que trabajan a nombre de estos grupos pueden recibir sanciones o podrían incluso perder su licencia si llevan a cabo su trabajo abiertamente.

Sin embargo, la balanza de las regulaciones se ha empezado a inclinar a favor de las OSC de Kenia. En un caso de 2014, la corte falló a favor de Transgender Education and Advocacy, grupo al cual el Consejo de ONG previamente le había prohibido registrarse. La corte estableció que el Consejo había violado la Constitución al discriminar a esta organización y a las personas a las que apoya. Aunque en algunos casos aún persisten restricciones e intimidaciones, gracias a esta decisión, la organización pudo registrarse y defender a las personas transgénero.

Además de eventos públicos de OSC y campañas de sensibilización, esfuerzos como éste han ayudado a abrir la conversación en la esfera cívica. La sociedad de Kenia se ha abierto gradualmente al diálogo sobre el tema de la sexualidad y los medios, en ocasiones, muestran notas positivas sobre los miembros de la comunidad LGBT.

Referencias

1 The B Team, "The Business Case for Protecting Civic Rights" (15 Oct. 2018), http://www.bteam.org/announcements/the-business-case-for-protecting-civic-rights/.

2 Data assessments are from Freedom House, V-Dem and the World Justice Project. In addition, OGP staff carried out a coding of CIVICUS Monitor data in 2018. Basu and Miranda, *The Right Tools for the Right Job*.

3 Based on data from the World Justice Project. This survey covers over 80% of OGP members. Source: World justice Project.2019. Current & historical Data. Online database available at: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/FINAL_2019_wjp_rule_of_law_index_HISTORICAL_DATA_FILE_0.xlsx.

4 Former UN Special Rapporteur Maina Kiai, "The Right To Freedom Of Association" (2019), http://freeassembly.net/about/freedoms/.

5 *Universal Declaration of Human Rights*, G.A. Res. 217A, art. 20, UN Gen. Assem. (10 Dec. 1948), http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/.

6 *International Covenant on Civil and Political Rights*, G. A. Res. 2200A (XXI), art. 22. For the European Region, see also the *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, art. 11, Eur. Ct. H.R. (1 Jun. 2010), https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf%23page=9; Charter of Fundamental Rights of the European Union, art. 52 (3), 2012 O.J. (C 326/02), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX-:12012P/TXT&from=DE; and Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, ¶ 9.3, Org. for Sec. and Co-operation in Eur. (1990), https://www.osce.org/odihr/elections/14304.

7 Leon Irish, Robert Kushen and Karla Simon, *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, 2nd ed. (Open Soc'y Inst., 2004), https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/guidelines_laws_english.pdf.

8 As set out by Article 22 of the ICCR, restrictions are allowed if: 1) they are prescribed by law; 2) pursuant to a closed list of legitimate interests under international law; and 3) necessary in a democratic society (i.e., meet a proportionality test between the restriction and the legitimate interest pursued). Margaret Scotti, OGP: *The Guide to Opening Government An Enabling Environment for Civil Society Organizations* (ICNL and OGP) 3, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP-ICNL_Guide-Opening-Government_20180508.pdf.

9 For political processes, see Institute of Development Studies, *Making Space for Citizens*, IDS Policy Briefing, issue 27 (Mar. 2006), http://archive.ids.ac.uk/drccitizen/system/assets/1052734498/original/1052734498-shankland.2006-making.pdf. For society benefits, see World Economic Forum, The Future Role of Civil Society, World Scenario Series (Jan. 2013), http://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf. For economic and business growth, see The B Team, "The Business Case for Protecting Civic Rights."

10 The B Team, "The Business Case for Protecting Civic Rights."

11 OGP, *Open Government Declaration* (Sept. 2011), https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration; OGP, OGP Paris Declaration (2016), https://www.opengovpartnership.org/paris-declaration.

12 In this paper, civil society organizations (CSOs) are any private voluntary organization that is independent of government, self-governed, and non-commercial (does not distribute profits). As such, this term include non-governmental organizations (NGOs), charities and other related organizations.

13 See the UN SR FOAA report on the essential role associations play in implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development: UN Gen. Assem., Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/73/279 (7 Aug. 2018), https://undocs.org/A/73/279.

14 Transparency and Accountability Initiative, *Closing Civic Space: Grantee Challenges and Funder Responses*, Introduction & Overview (2018), https://www.transparency-initiative.org/civic-space-compendium/#introduction. See also the UN SR FOAA report on the eight major trends in restriction of freedom of association and assembly: UN Gen Assem., *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, UN Doc. A/HRC/38/34 (26 Jul. 2018), https://undocs.org/A/HRC/38/34.

15 The CIVICUS Monitor, *People Power Under Attack: A Global Analysis of Threats to Fundamental Freedoms* (27 Nov. 2018) 8, https://www.civicus.org/documents/PeoplePowerUnderAttack.Report.27November.pdf.

16 ICNL, *Global Trends in NGO Law: Survey of Trends Affecting Civic Space: 2015-16*, vol. 7 issue 4 (Sept. 2016), http://www.icnl.org/research/trends/trends7-4.pdf?pdf=trends7-4; The B Team, "The Business Case for Protecting Civic Rights."

17 Transparency and Accountability Initiative, *Closing Civic Space: Grantee Challenges and Funder Responses*, Law or Rule-Based Restrictions (2018), https://www.transparency-initiative.org/civic-space-compendium/#law-or-rule-based-restrictions-strategies. Civil society organizations often work in networks and alliances but this cooperation is under threat in a number of countries. Recently, in the United States, a number of private companies have used federal racketeering laws (e.g., 18 CFR 96) to accuse CSO networks of criminal conspiracy. While the lawsuits have failed, it represents a new line of targeted harassment of CSOs.

[18] V-Dem Institute, Democracy for All? *V-Dem Annual Democracy Report 2018* (2018), https://www.v-dem.net/media/filer_public/3f/19/3f19efc9-e25f-4356-b159-b5c0ec894115/v-dem_democracy_report_2018.pdf.

[19] Tonusree Basu and Denisse Miranda, *The Right Tools for the Right Job* (Washington, D.C.: OGP, 2018), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools_Civic-Space_20180508.pdf.

[20] Basu and Miranda, *The Right Tools for the Right Job*.

[21] OGP, "Ley de Organizaciones Sociales" (2016), https://www.opengovpartnership.org/14-ley-de-organizaciones-sociales.

[22] Jaime David Ayala, *Mecanismo de Revision Independiente (MRI), El Salvador Mid-term Report 2016-2018* (OGP, 2017), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/El-Salvador_Mid-Term_Report_2016-2018.pdf.

[23] Scotti, The Guide to Opening Government, 6.

[24] OGP, "Engage Canadians to Improve Key Canada Revenue Agency Services" (2016), www.opengovpartnership.org/commitment/22-engage-canadians-improve-key-canada-revenue-agency-services; Michael Karanicolas, I*ndependent Reporting Mechanism (IRM): Canada Progress Report 2016-2017* (OGP, 2017), http://nsrighttoknow.ca/wp-content/uploads/2018/04/Canada-OGP-IRM-Report-English.pdf.

[25] *Government of Kenya, Kenya National Action Plan III 2018-2020* (OGP, 2018), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/KENYA_Action-Plan_2018-2020_0.pdf.

[26] Churchill Ongere, "Grasping Opportunities in Kenya: Using OGP to Improve the Operating Environment of CSOs" (OGP, 15 Jan. 2019), www.opengovpartnership.org/stories/grasping-opportunities-kenya-using-ogp-improve-operating-environment-of-csos.

[27] OGP, "Financing of Charities" (2014), https://www.opengovpartnership.org/commitment/02-financing-of-charities.

[28] Dmytro Kotlyar, *Ukraine End of Term Report 2015-2016* (OGP, 2017), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_EOTR_2014-2016_ENG.pdf.

[29] Government of Bulgaria, *Bulgaria National Action Plan*, (OGP, 2012), PLAN-BG-ENGlast_0.doc.

[30] Scotti, *The Guide to Opening Government*, 11.

[31] Several expert reviewers of this report have noted that the operating environment for CSOs in Sierra Leone has a number of restrictive provisions in law and policy. The UN Special Rapporteur on Freedom of Assembly and Association has sent to two communications to the government and received a response. See SLE 1/2018 and SLE 1/2019. For documentation on the specific commitment, see: OGP, "Foreign Aid Transparency" (2016), https://www.opengovpartnership.org/commitment/02-foriegn-aid-transparency and Charlie Hughes, *Sierra Leone Mid-Term Report*, (OGP, 2016) https://www.opengovpartnership.org/report/sierra-leone-mid-term-report-2016-2018-year-1.

[32] OGP, "Improving Access to Information on Expending Public Resources and Contents of Relevant Registers: Disclosure of NGOs financial statements" (2012), www.opengovpartnership.org/commitment/069-improving-access-information-on-expending-public-resources-and-contents-of-relevant.

[33] Aida Bagić, *Croatia Progress Report 2012-13* (OGP, 2012), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Croatia_progress_report_2012_Eng.pdf.

[34] Joseph Foti et al., Voice and Choice, *Opening the Door to Environmental Democracy* (WRI, 2008) 74, https://pdf.wri.org/voice_and_choice.pdf.

[35] OGP, "Improving the Quality of the Involvement of Society in Decision Making: NGO fund" (2012), www.opengovpartnership.org/011-improving-quality-of-involvement-of-society-decision-making-ngo-fund.

[36] Foti et al., Voice and Choice, 74.

[37] USAID, FHI 360 and ICNL, *The 2017 Civil Society Organization Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, 21st ed. (Sept. 2018) 4, 114, https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF.

[38] Based on indicators used by V-Dem, the World Justice Project, and Freedom House.

[39] Based on indicators used by V-Dem, the World Justice Project, and Freedom House.

[40] Key:

1. **Substantial control.** The government licenses all CSOs and uses political criteria to bar organizations that are likely to oppose the government. There are at least some citizen-based organizations that play a limited role in politics independent of the government. The government actively represses those who attempt to flout its political criteria and bars them from any political activity.

2: **Moderate control.** Whether the government ban on independent CSOs is partial or full, some prohibited organizations manage to play an active political role. Despite its ban on CSOs, the government does not or cannot repress them, due to either government weakness or political expediency.

3: **Minimal control.** Whether or not the government licenses CSOs, there exist constitutional provisions that allow

the government to ban organizations or movements that have a history of anti-democratic action (e.g., the banning of neo-fascist or communist organizations in the Federal Republic of Germany). Such banning takes place under strict rule of law and judicial independence.

4: Unconstrained. Whether or not the government licenses CSOs, the government does not impede their formation and operation unless they are engaged to violently overthrow the government.

(Source: Michael Coppedge et al., *V-Dem Codebook, ver. 8* (V-Dem, Jul. 2018) 175, https://www.v-dem.net/media/ filer_public/64/ad/64ad9308-45fa-473e-8e2b-e1c-0c4e421e6/v-dem_codebook_v8.pdf.

[41] Key:

1: Substantial repression. In addition to the kinds of harassment outlined in responses 2 and 3 below, the government also arrests, tries, and imprisons leaders of and participants in oppositional CSOs who have acted lawfully. Other sanctions include disruption of public gatherings and violent sanctions of activists (beatings, threats to families, destruction of valuable property).

2: Moderate repression. In addition to material sanctions, the government also engages in legal harassment (detentions, short-term incarceration) to dissuade CSOs' actions. The government may also affect CSOs' scope by restricting their association with each other and political parties, barring CSOs from taking certain actions, or blocking international contacts.

3: Weak repression. The government uses material sanctions (fines, firings, denial of social services) to deter oppositional CSOs from acting or expressing themselves. They may use burdensome registration or incorporation procedures to slow formation of new CSOs and sidetrack them from engagement. The government may also organize movements or NGOs (i.e., GONGOs) to crowd out independent organizations.

4: No repression. CSOs are free to organize, associate, strike, express themselves, and to criticize the government without fear of government sanctions or harassment.

[42] Henry Farber et al., *Unions and Inequality Over the Twentieth Century: New Evidence from Survey Data* (Princeton Univ., 1 May 2018), https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/kuziemko/files/union_submitted.pdf.

[43] Henry Farber et al., *Unions and Inequality Over the Twentieth Century: New Evidence from Survey Data* (Princeton Univ., 1 May 2018), https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/kuziemko/files/union_submitted.pdf.

[44] Commission on Legal Empowerment of the Poor, *Making the Law Work for Everyone*, vol. 2 (2008), http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/legal-empowerment/reports-of-the-commission-on-legal-empowerment-of-the-poor/making-the-law-work-for-everyone---vol-ii---english-only/making_the_law_work_II.pdf.

[45] ILO, "Freedom of Association and Collective Bargaining" (2019), https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/freedom-of-association/lang--en/index.htm; Kirsten Newitt, *Freedom of Association and Development* (ILO, 2011), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_160208.pdf.

[46] UN Gen Assem., *Rights to freedom of peaceful assembly and of association*, UN Doc. A/71/385 (14 Sept. 2016), https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/385&referer=/english/&Lang=E.

[47] OGP, "Not-for-Profit Status for CSOs" (2014), https://www.opengovpartnership.org/03-not-profit-status-csos.

[48] Dmytro Kotlyar, *Ukraine: 2015-2016 End of Term Report* (OGP, 2017) https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_EOTR_2014-2016_ENG.pdf.

[49] European Center for Not-for-Profit Law, "Ukraine" from *Handbook on civil society organisations registration and operation* (ICNL and LawTrend, 2016) http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/04/Rukovodstvo_eng_fin-web_ukraine.pdf.

[50] Kotlyar, *Ukraine: 2015-2016 End of Term Report*.

[51] USAID, FHI 360 and ICNL, *The 2017 Civil Society Organization Sustainability Index*, 220.

[52] Halayna Korba, "Harassment of Anti-Corruption Activists" [in Ukrainian], Novoe vremya, issue 27 (Media-DK Publishing House LLC, 28 Jul. 2017), http://magazine.nv.ua/article/post/64142-travlya-borcov-s-korrupcyey.

[53] Kateryna Smagliy, "A Wake-Up Call for Ukraine's Civil Society," Kennan Cable No. 5 (The Wilson Center and The Kennan Institute, Aug. 2017) 4, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/kennan_cable_25_-_smagliy.pdf.

[54] Amanda Orza, *IRM Serbia Progress Report 2014-2015* (OGP, 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Serbia14-15_FinalEnglish_0_0.pdf.

[55] These laws are: the Law on Associations, the Law on Endowments and Foundations, and the Regulation on Resources for Supporting Programs or Providing Co-financing for Programs of Public Interest that are Implemented by Associations. Orza, *IRM Serbia Progress Report 2014-2015*.

[56] Balkan Civil Society Development Network, *Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development: Serbia Report 2013*, (Civic Initiatives), www.balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2017/07/12-3d-MM-Serbia-Country-Report-ENG-Final.pdf.

[57] USAID, *The 2014 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, 18th ed. https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/EuropeEurasia_FY2014_CSOSI_Report.pdf.

[58] Milena Lazarević, *Serbia: 2014-2016 End of Term Report, (OGP, 2017)*, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Serbia_EoT_2014-2016_for-public-comment_ENG_0_1.pdf.

[59] Council of Europe, *Civil Participation in the Decision-Making Process, Fact-finding visit to Serbia,* (13–14 Nov. 2017), https://rm.coe.int/report-visit-of-the-conference-of-ingos-to-serbia/168077c8de.

[60] USAID, FHI 360 and ICNL, *The 2017 Civil Society Organization Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, 21st ed. (Sept. 2018) 191–192, https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF.

[61] Scotti, *The Guide to Opening Government* (ICNL and OGP, 2018); Irish, Kushen and Simon, Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations, 2nd ed. Other helpful regional guidance includes the African Commission for Human and Peoples' Rights (ACPHR) *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa* (https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/guidelines_on_foaa-_english.pdf) and, for Europe, the OSCE's Guidelines on Freedom of Association (https://www.osce.org/odihr/132371?download=true).

[62] As of December 2018, there were six countries with commitments in this area: Bulgaria, Canada, El Salvador, Lithuania, Norway, and Ukraine.

[63] Scotti, *The Guide to Opening Government*.

[64] A December 2018 analysis showed that nine countries have commitments affecting organizational operation: Canada, Croatia, Czech Republic, Denmark, El Salvador, Latvia, Lithuania, Northern Macedonia and Ukraine.

[65] There is a significant disparity of enabling environments between private business and CSOs, as documented by the UN SR FoAA (https://nhri.ohchr.org/EN/News/Documents/GANHRI-BackgroundPaper%20-HLPF16-ShrinkingSpace_publ.com.pdf.)

[66] Balazs Sator, *International Practices on Funding Civil Society Organizations* (Kyiv, Ukraine: OSCE, Dec. 2010), https://www.osce.org/ukraine/76889?download=true.

[67] As of December 2018, there are 11 countries with commitments in this area: Bulgaria, Canada, Croatia, Estonia, France, Latvia, Lithuania, Northern Macedonia, Spain, Sweden, and Ukraine.

[68] ECNL, *The Regulatory Framework for Fundraising in Europe* (2018), http://ecnl.org/publications/regulatory-framework-fundraising-europe/.

[69] Katerina Hadzi-Miceva Evans, Expert Council on NGO *Law: Regulating Political Activities of Non-Governmental Organisations* (Conf. of INGOs of the Council of Europe, Dec. 2015), https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680640fc2.

[70] See Open Forum for CSO Development Effectiveness, *A Draft International Framework for CSO Development Effectiveness*, ver. 2 (Nov. 2010), www.ituc-csi.org/IMG/pdf/International_Framework_for_CSO_Development_Effectiveness_Version_2_November_.pdf and Civic Space Watch, "Civil society accountability in times of declining trust: CIVICUS's journey" (30 Jan. 2019) https://civicspacewatch.eu/civil-society-accountability-in-times-of-declining-trust-civicuss-journey/.

[71] Based on a 2018 analysis, these countries are: Bulgaria, Croatia, El Salvador, Estonia, Guatemala, Jordan, Latvia, Lithuania, Northern Macedonia, Mongolia, Serbia, Sierra Leone, Spain and Ukraine.

[72] Transparency and Accountability Initiative, *Closing Civic Space: Grantee Challenges and Funder Responses*, Hostile Local Narratives (2018), https://www.transparency-initiative.org/civic-space-compendium/#hostile-local-narratives.

[73] Accountable Now is found at https://accountablenow.org/about-accountable-now/ and the Concord, Istanbul Principles are found at https://concordeurope.org/blog/2012/09/21/istanbul-principles/.

[74] International Aid Transparency Initiative is found at https://www.iatistandard.org/en/.

[75] FATF, *Best Practices: Combating the Abuse of Non-Profit Organisations* (Jun. 2015), http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/bpp-combating-abuse-npo.html.

[76] Assistant Inspector General of Police, Police Spokesperson – Asan Kasingye. Cited in "Anti-Money Laundering: From Awareness to Compliance: A Dialogue with the Financial Intelligence Authority and Executives of Civil Society Organizations in Uganda" (DPI and Uganda National NGO Forum, 12 Feb. 2018), http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2018/03/CSO-Dialogue-with-Financial-Intelligence-Authority_FRep.pdf.

[77] ESAAM, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Uganda (Apr. 2016) 23, https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/ESAAMLG-mutual-evaluation-Uganda-2016.pdf.

[78] Spaces for Change, *Unpacking the Official Construction of Risks and Vulnerabilities for the Third Sector in Nigeria* (2019), https://www.spacesforchange.org/wp-content/uploads/2019/03/EXECUTIVE-SUMMARY-ONLY-1.-UNPACKING-THE-OFFICIAL-CONSTRUCTION-OF-RISKS-AND-VULNERABILITIES-FOR-THE-THIRD-SECTOR-IN-NIGERIA.pdf.

[79] International Center for Not-for-Profit Law (ICNL). 2018. Reinforcing Marginalization: The Impact of the Closing of Civic Space on HIV Response in Ethiopia, Kenya, and Uganda. Washington, DC: ICNL.