



This document has been provided by the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL).

ICNL is the leading source for information on the legal environment for civil society and public participation. Since 1992, ICNL has served as a resource to civil society leaders, government officials, and the donor community in over 90 countries.

Visit ICNL's **Online Library** at
<http://www.icnl.org/knowledge/library/index.php>
for further resources and research from countries all over the world.

Disclaimers

Content. The information provided herein is for general informational and educational purposes only. It is not intended and should not be construed to constitute legal advice. The information contained herein may not be applicable in all situations and may not, after the date of its presentation, even reflect the most current authority. Nothing contained herein should be relied or acted upon without the benefit of legal advice based upon the particular facts and circumstances presented, and nothing herein should be construed otherwise.

Translations. Translations by ICNL of any materials into other languages are intended solely as a convenience. Translation accuracy is not guaranteed nor implied. If any questions arise related to the accuracy of a translation, please refer to the original language official version of the document. Any discrepancies or differences created in the translation are not binding and have no legal effect for compliance or enforcement purposes.

Warranty and Limitation of Liability. Although ICNL uses reasonable efforts to include accurate and up-to-date information herein, ICNL makes no warranties or representations of any kind as to its accuracy, currency or completeness. You agree that access to and use of this document and the content thereof is at your own risk. ICNL disclaims all warranties of any kind, express or implied. Neither ICNL nor any party involved in creating, producing or delivering this document shall be liable for any damages whatsoever arising out of access to, use of or inability to use this document, or any errors or omissions in the content thereof.



EL PAPEL DE LA REFORMA
JURÍDICA EN APOYO DE LA
SOCIEDAD CIVIL:
MANUAL INTRODUCTORIO

Centro Internacional para la Ley Sin Fines de Lucro
y Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo

Agosto de 2009

Agradecimientos

Este manual introductorio es una iniciativa conjunta del Centro Internacional para la Ley Sin Fines de Lucro (International Center for Not-For-Profit Law - ICNL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Fue encomendado por el PNUD y escrito por David Moore, Vicepresidente de Asuntos Jurídicos del ICNL, con el apoyo de Douglas Rutzen, Presidente y Director Ejecutivo del ICNL.

El Grupo sobre la Pobreza de la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD ha prestado apoyo para la elaboración de este documento. Su producción por el PNUD fue una iniciativa de colaboración entre el Centro Regional de Bratislava, el Centro de Oslo para la Gobernanza de la Dirección de Políticas de Desarrollo y la División de las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Dirección de Alianzas.

Agradecemos a los siguientes colegas del PNUD sus aportes y revisiones del documento:

Geoffrey D. Prewitt, Asesor Superior sobre Gobernanza del Programa de Asistencia al Pueblo Palestino (anteriormente Asesor sobre Reducción de la Pobreza y Sociedad Civil del Centro Regional de Bratislava), que encomendó la preparación de este documento al ICNL, formuló observaciones importantes y coordinó las aportaciones para los primeros borradores; Sarah Lister, Asesora sobre Gobernanza y Sociedad Civil del Centro de Oslo para la Gobernanza; Bharati Sadasivam, Asesora de Políticas y Beniam Gebrezghi, Especialista de Programas de la División de las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Dirección de Alianzas, que trabajaron en la elaboración del borrador final.

Damos las gracias también a los siguientes colegas del PNUD que leyeron los distintos borradores y formularon observaciones importantes y valiosas: Masood Amer (Afganistán), Luca Bruccheri (Zambia), Nana Busia (Sierra Leona), Beatriz Fernández (División de las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Dirección de Alianzas), Nessie Golakai (Liberia), Max Ooft (Suriname), Olivera Puric (Serbia), Paavani Reddy (Centro de Oslo para la Gobernanza), Fekadu Terefe (Etiopía) y Magda Verdickt (Mauricio).

Además, el PNUD y el ICNL agradecen a sus asociados de los gobiernos y la sociedad civil, que han puesto en práctica las tareas descritas en este manual y que están empeñados en lograr adelantos en el marco jurídico para la sociedad civil en todo el mundo.

Descargo de responsabilidad

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no representan necesariamente las de las Naciones Unidas o el PNUD.

Índice

PREFACIO	4
PRÓLOGO	4
I. INTRODUCCIÓN.....	6
<i>Definiciones.....</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
<i>Contenido y estructura.....</i>	<i>7</i>
II. PANORAMA GENERAL DEL MARCO JURÍDICO PARA LA SOCIEDAD CIVIL.....	9
<i>A. El derecho internacional y la sociedad civil.....</i>	<i>9</i>
<i>B. Marco jurídico y reglamentario nacional relativo a las OSC.....</i>	<i>17</i>
<i>C. Desglose de los componentes de la legislación relativa a la sociedad civil</i>	<i>20</i>
<i>D. Importancia del marco jurídico y reglamentario para la sociedad civil.....</i>	<i>27</i>
III. PANORAMA DEL ENTORNO JURÍDICO EN DETERMINADOS PAÍSES	31
<i>A. Afganistán.....</i>	<i>31</i>
<i>B. Liberia</i>	<i>33</i>
<i>C. Mauricio.....</i>	<i>36</i>
<i>D. Serbia.....</i>	<i>39</i>
IV. PAPEL DE LOS AGENTES INTERNACIONALES EN APOYO DE UN ENTORNO CÍVICO PROPICIO.....	41
<i>A. Consideraciones sobre limitaciones</i>	<i>41</i>
<i>B. Puesta en práctica de la reforma jurídica</i>	<i>43</i>
<i>C. Después de la reforma jurídica</i>	<i>51</i>
<i>D. Más allá de la reforma jurídica</i>	<i>553</i>
V. LISTA DE VERIFICACIÓN PARA LA ELABORACIÓN DE UN PROGRAMA	57
APÉNDICE A: PREGUNTAS FRECUENTES.....	59
APÉNDICE B: ALGUNOS RECURSOS SOBRE LA SOCIEDAD CIVIL.....	62

Prefacio

Este año se conmemoran los aniversarios de dos logros científicos. Hace 400 años, Galileo Galilei hizo una adaptación sutil aunque importante del microscopio compuesto inventado apenas unos años antes. En vez de apuntar hacia abajo, Galileo enfocó el cielo nocturno. Entre otras observaciones, descubrió las “estrellas mediceas” que orbitan Júpiter. Hoy las llamamos las lunas de Júpiter y demostraron que no todos los cuerpos celestes giraban alrededor de la Tierra. Sus observaciones indicaron que no éramos el centro del universo, a pesar de las protestas de sus contemporáneos. En sentido literal y figurado Galileo revolucionó la ciencia ampliando su alcance y mirando hacia afuera.

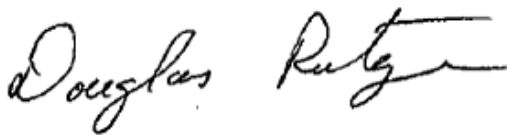
Lo mismo puede decirse de otra luminaria científica que recordamos este año. En 1859 Charles Darwin publicó *El origen de las especies*. Los descubrimientos de Darwin, al igual que los de Galileo, no habrían sido posibles si hubiera estudiado lo que estaba cerca y no lo que estaba lejos. Lo cierto es que solo navegando a bordo del HMS Beagle pudo Darwin encontrar todo tipo de animales, muchos de los cuales no se conocían en Inglaterra. El estudio de entornos diferentes, en particular la determinación de semejanzas y diferencias, despertó la creatividad y la innovación intelectual.

Con este espíritu presentamos el manual. No ofrecemos “soluciones”, pues hemos trabajado en más de 100 países y somos conscientes de que el marco jurídico para la sociedad civil debe adaptarse al entorno local. En cambio, hemos trabajado con nuestros asociados en el PNUD para intercambiar perspectivas comparadas que faciliten el pensamiento creativo.

La necesidad de innovar es evidente si tenemos en cuenta la confluencia de los desafíos contemporáneos, incluidos la pobreza, el VIH y el SIDA, el cambio climático y otras limitaciones al desarrollo humano. Además, la crisis financiera mundial ha contribuido a recalibrar la gobernanza. Esto es más evidente en las relaciones entre los gobiernos y las empresas, a medida que se desdibujan los límites entre los sectores y los gobiernos aumentan su intervención para orientar las fuerzas del mercado.

Esta recalibración se extiende de manera similar a la sociedad civil. Solo el año pasado más de 60 países pusieron en marcha iniciativas jurídicas que redefinieron los derechos y las responsabilidades de las organizaciones de la sociedad civil. Algunas iniciativas impulsan respuestas a los desafíos actuales “para toda la sociedad”. Otras limitan el espacio cívico y desactivan la gobernanza participativa. En todo caso, el marco jurídico para la sociedad civil es una manifestación primaria de la teoría de gobernanza de un país y desempeña un papel fundamental en la capacidad de las naciones de adelantar el desarrollo humano.

Hacemos votos por que este manual se constituya en un recurso útil para los gobiernos, la sociedad civil y las instituciones multilaterales que procuran fomentar un entorno propicio para la sociedad civil. Agradecemos al PNUD su generoso apoyo y orientación, y expresamos nuestro reconocimiento a nuestros asociados de todo el mundo que nos han enseñado tanto.



Doug Rutzen
Presidente
ICNL



David Moore
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos
ICNL

Prólogo

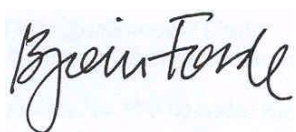
El éxito de la gobernanza democrática depende de la existencia tanto de un Estado robusto como de una sociedad civil activa y saludable. Un alto grado de participación cívica es un elemento esencial de la gobernanza participativa, que en la actualidad se centra cada vez más en el establecimiento de instituciones democráticas inclusivas y que respondan a las necesidades, y en el aumento de las oportunidades para que los ciudadanos puedan hacer oír sus voces.

Un factor decisivo para que las organizaciones de la sociedad civil puedan trabajar en un país es el marco jurídico y reglamentario que permita y rija su establecimiento, ámbito de trabajo y alcance para funcionar en la vida pública. Una sociedad civil sana se beneficia del estado de derecho y la realización de los derechos civiles y políticos, entre los que figuran la libertad de expresión, el derecho de asociación y la participación en los asuntos públicos. Los marcos reglamentarios adecuados están estrechamente vinculados con el derecho de la sociedad al desarrollo y la definición de las vías de desarrollo por conducto de procesos democráticos e inclusivos.

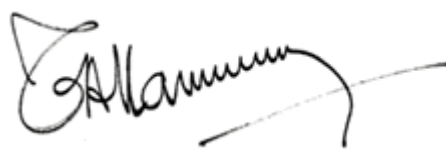
El PNUD puede desempeñar un papel estratégico intermediando en las relaciones entre los Estados y los ciudadanos promoviendo el apoyo y un entorno propicio en que la sociedad civil pueda funcionar y contribuir al desarrollo, especialmente en las democracias frágiles o en los países que están consolidando logros democráticos.

Cada vez más gobiernos solicitan la asistencia y el apoyo del PNUD para formular marcos jurídicos y reglamentarios para la participación cívica en los asuntos públicos. Una encuesta a nivel mundial sobre el estímulo de la participación de la sociedad civil realizada en 2008 indicó que el 60% de las oficinas en los países de África y Europa y la Comunidad de Estados Independientes participaban activamente en la prestación de apoyo a los marcos jurídicos. No obstante, la encuesta también demostró que era necesario redoblar los esfuerzos en tres regiones: casi la mitad de las oficinas en los países de las regiones de Asia y el Pacífico, los Estados Árabes y América Latina y el Caribe informaron de que casi no se ocupaban de esta esfera.

Este manual fue redactado por el Centro Internacional para la Ley Sin Fines de Lucro, que se especializa en esta esfera y trabaja con gobiernos y la sociedad civil en varios países en desarrollo apoyando la formulación de leyes progresistas. Mediante definiciones y explicaciones de los distintos tipos de marcos reglamentarios vigentes, ejemplos de países y la experiencia adquirida, y orientación sobre la forma de prestar apoyo a los gobiernos y la sociedad civil, este manual es una guía exhaustiva e integral para los colegas en las oficinas en los países y los centros regionales que se ocupan de esta cuestión tan importante y a menudo delicada.



Bjoern Foerde
Director, Centro de Oslo para la Gobernanza
Dirección de Políticas de Desarrollo



Thierno Kane
Director, División de las Organizaciones de
la Sociedad Civil
Dirección de Alianzas

I. Introducción

En los últimos 20 años ha aumentado considerablemente la atención prestada a la sociedad civil y la diversidad de organizaciones que ocupan el espacio que hay entre el Estado y el mercado. Hemos sido testigos de lo que se ha llamado la “revolución mundial de las asociaciones” o “el surgimiento en gran escala de la actividad organizada privada y voluntaria en prácticamente todas las regiones del mundo”¹. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) desempeñan un papel cada vez más activo en los ámbitos social, económico y político. Las organizaciones multilaterales, en particular las Naciones Unidas y el Banco Mundial, han reconocido el importante papel de la sociedad civil y han puesto en marcha mecanismos para colaborar y dialogar con las OSC². Una sociedad civil fuerte es un fin importante en sí mismo, además de un medio decisivo para lograr determinados objetivos, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El marco jurídico de un Estado es uno de los numerosos factores que definen cuán propicio es el entorno general para la sociedad civil y sus organizaciones. Por cierto, un marco jurídico favorable no es suficiente para garantizar una sociedad civil vibrante, y un marco jurídico restrictivo y poco propicio no es necesariamente un obstáculo insalvable para la participación de la sociedad civil y su intervención en los asuntos públicos. No obstante, el marco jurídico desempeña un papel central, y en general puede considerarse que un marco jurídico que apoya a la sociedad civil es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo de un sector de la sociedad civil fuerte y sostenible.

Las leyes y políticas que afectan a la sociedad civil son sumamente dinámicas y volátiles, y muchas veces son objeto de cambio. Muchos países han revisado y siguen perfeccionando su marco jurídico y reglamentario relativo a las OSC. A veces esa revisión favorece a la sociedad civil, otras veces la restringe. Los contextos diversos exigen una variedad de respuestas diferentes y los agentes internacionales siempre deben examinar una amplia gama de iniciativas de apoyo a la sociedad civil.

En todos los contextos, los agentes internacionales deben determinar cuidadosamente las oportunidades de reforma y si conviene centrarse en:

1. Mejorar el marco jurídico que rige la sociedad civil;
2. Mejorar el proceso de aplicación de la legislación que rige la sociedad civil; o
3. Cuando las circunstancias restringen el espacio de la sociedad civil y la reforma jurídica no es factible en ese momento, las estrategias más adecuadas para proteger la sociedad civil; fortalecer su capacidad de supervivencia y respuesta, si procede; y sentar las bases para una futura reforma.

El objetivo de este documento es suministrar: 1) un panorama introductorio del entorno jurídico para la sociedad civil y 2) orientación general para la reforma de la legislación relativa a la sociedad civil dirigida a agentes internacionales que se ocupan de asesorar sobre programas destinados a promover un entorno más propicio para la sociedad civil y concebir y ejecutar esos programas.

¹ Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski y Regina List, *Global Civil Society: An Overview*, Center for Civil Society Studies, Universidad Johns Hopkins, © 2003, Lester M. Salamon.

² Pulse [aquí](#) para los documentos fundamentales que orientan la colaboración del PNUD con la sociedad civil. Para más información sobre la colaboración de las Naciones Unidas con la sociedad civil, véase, por ejemplo, [Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con las Organizaciones No Gubernamentales](#); [Centros de coordinación con las organizaciones no gubernamentales](#); [Fortalecimiento de la asociación entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales](#); [Sección de organizaciones no gubernamentales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales](#). Para información del Banco Mundial, véase [Diálogo con la sociedad](#).

Definiciones

Es importante definir lo que entendemos por “sociedad civil” y “organizaciones de la sociedad civil”. Hay mucha bibliografía sobre el significado de “sociedad civil”³ y la tarea de definir el concepto ha demostrado ser un proceso complejo y a veces polémico. El sector de la “sociedad civil” ha sido denominado el “tercer” sector, el sector “voluntario”, el sector “sin fines de lucro”, el sector “de beneficencia”, “independiente” y de la “economía social”. Las organizaciones que componen la sociedad civil pueden ser de tipos muy diferentes, como asociaciones, fundaciones, instituciones sin fines de lucro, empresas de interés público, organizaciones de desarrollo, organizaciones de base comunitaria, congregaciones religiosas y organizaciones confesionales, hospitales, universidades, asociaciones de beneficios mutuos, clubes deportivos, grupos de fomento, organizaciones de arte y cultura, entidades de beneficencia, sindicatos y asociaciones profesionales, organizaciones de asistencia humanitaria, prestadores de servicios sin fines de lucro y fideicomisos de beneficencia. En su conjunto, a menudo se las llama organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones sin fines de lucro u organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Para los fines de este manual, el PNUD define organizaciones de la sociedad civil según su Política de colaboración con organizaciones de la sociedad civil (2001)⁴: “Las organizaciones de la sociedad civil son **agentes no estatales cuyo objetivo no es obtener ganancias ni alcanzar el poder para gobernar**”. Esta definición procura abarcar la diversidad de estructuras de organización enumeradas en el párrafo anterior. La definición del PNUD no incluye los partidos políticos como parte de la sociedad civil, aunque evidentemente son agentes importantes en el contexto del desarrollo y el PNUD colabora con ellos en distintos contextos y formas⁵. Además, algunas de las cuestiones relacionadas con la libertad de asociación también afectan a los partidos políticos, por lo cual se las utiliza en este documento como ejemplos, cuando procede⁶. En general en este documento se usan las expresiones “sociedad civil” y “OSC” aunque también otras (como ONG u organizaciones sin fines de lucro) si así aparecen en otras fuentes mencionadas.

A los fines de este manual, los “agentes internacionales” incluyen las Naciones Unidas, en particular el PNUD, y otras organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Comunidad Europea, así como organizaciones gubernamentales bilaterales y ONG internacionales. Reconocemos la amplia y diversa gama de misiones, mandatos, puntos de partida y herramientas disponibles en relación con el apoyo y las intervenciones. Este documento no está dirigido exclusivamente al PNUD y no tiene por objeto aconsejar una estrategia adecuada para un país determinado ni detallar la forma de aplicar una estrategia determinada. En cambio, el manual procura plantear cuestiones de preocupación común sobre la reforma de la legislación relativa a la sociedad civil. Solo quienes trabajan en el contexto específico de un país están en condiciones de determinar la estrategia más eficaz y su aplicación.

Contenido y estructura

La sección II contiene un panorama general del marco jurídico para la sociedad civil y describe las raíces de la sociedad civil en el derecho internacional, las características comunes de los marcos jurídicos a nivel nacional

³ Numerosos estudios han intentado definir “sociedad civil” y clasificar las organizaciones de la sociedad civil. A modo de ejemplo, véase *UN Nonprofit Handbook Project*, Center for Civil Society Studies de la Universidad Johns Hopkins; Escuela de Economía de Londres, *Centre for Civil Society*; e *Índice de la sociedad civil de CIVICUS*.

⁴ Véase PNUD (2001), *UNDP and Civil Society Organizations: A Policy of Engagement*.

⁵ Véase PNUD (2005), *A Handbook on Working with Political Parties*.

⁶ Las organizaciones de pueblos indígenas a veces no se consideran a sí mismas ONG u OSC pues en algunos contextos no desean recaer en el ámbito de leyes o estructuras gubernamentales, por considerar que socavan su derecho a la libre determinación. No obstante, tratar cuestiones específicas de las organizaciones de pueblos indígenas va más allá del alcance de este documento, aunque sus necesidades particulares deben tenerse en cuenta en las iniciativas de reforma jurídica.

que rigen la sociedad civil y la importancia fundamental que reviste el derecho para la sociedad civil. La sección III contiene cuatro casos de países en que se examinan los desafíos de la reforma jurídica, así como las estrategias de reforma jurídica adoptadas para aplicar la reforma. Estos casos revelan algunos de los elementos fundamentales de reformas jurídicas ejecutadas con éxito⁷. La sección IV ofrece orientación general a los agentes internacionales para el apoyo de un entorno jurídico más propicio para la sociedad civil. Por último, la sección V contiene una lista de verificación para los agentes de la reforma. En el apéndice figuran respuestas a las preguntas más frecuentes.

⁷ Reconocemos que estos estudios de casos son solo ejemplos ilustrativos de los problemas y las estrategias de reforma. La experiencia adquirida que figura en la sección IV no se basa solo en los estudios de casos, sino también en la experiencia del ICNL en más de 100 países y en la investigación de las leyes de más de 150 países.

II. Panorama general del marco jurídico para la sociedad civil

A. El derecho internacional y la sociedad civil

La base jurídica internacional relativa a la sociedad civil, es decir para las actividades de asociación que se expresan por medio de las diversas organizaciones de la sociedad civil, está fundamentada en el derecho internacional que protege las libertades fundamentales de asociación, de reunión pacífica y de expresión, así como la libertad de pensamiento, conciencia y religión, y el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos⁸.

Entre los instrumentos de las Naciones Unidas que protegen estas libertades fundamentales figuran los siguientes:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948): En el artículo 20 se señala que “[t]oda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el primer Protocolo Facultativo (1976): En el artículo 22 se señala que “[t]oda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”.
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1969): En el artículo 5 se señala que “[e]n conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: ... El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”.
- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1989): En el artículo 7 se afirma que “[l]os Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a ...c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”.
- La Convención sobre los Derechos del Niño (1990): El artículo 15 sostiene que “[l]os Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas”.
- La Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos) (1999).

⁸ Sus orígenes en el pensamiento político se remontan a los conceptos de soberanía nacional, en virtud de los cuales el pueblo concede poder al soberano pero mantiene el poder y la autoridad.

Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos, artículo 5:

A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional:

- a. A reunirse o manifestarse pacíficamente;
- b. A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, afiliarse a estos y participar en sus actividades;
- c. A comunicarse con organizaciones no gubernamentales o intergubernamentales.

El Estado tiene la obligación de promover el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Esta obligación incluye tanto la responsabilidad “negativa”, es decir, abstenerse de interferir en los derechos y libertades, como “positiva”, es decir garantizar que el marco jurídico sea realmente propicio y que existan los mecanismos institucionales necesarios para “asegurar a todas las personas” los derechos y libertades reconocidos⁹.

Esto significa que los Estados tienen determinadas obligaciones de proteger estos derechos respecto de terceras partes. En el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el primer Protocolo Facultativo se describe explícitamente esta obligación del Estado¹⁰.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 22:

El ejercicio de tal derecho [a asociarse libremente con otros] sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

La injerencia del Estado en las libertades fundamentales debe basarse en razones jurídicas. En primer lugar, determinados derechos son revocables en momentos de una emergencia pública que amenaza la vida de un

⁹ Véase la Carta de las Naciones Unidas, artículos 55 y 56; la Declaración Universal de Derechos Humanos, párrafo 6 del preámbulo; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2; la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo, artículo 6; la Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos, artículo 2.

¹⁰ El Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también destacó la obligación del Estado en su Observación General núm. 31, párrafo 7 (2004): “En el artículo 2 se dispone que los Estados Parte adoptarán las medidas legislativas, judiciales, administrativas y educativas y demás medidas que sean apropiadas para cumplir con sus obligaciones jurídicas”.

país¹¹. En segundo lugar, el Pacto establece, en el párrafo 2 del artículo 22, los parámetros que rigen las restricciones a la libertad de asociación¹².

En otras palabras, con excepción de las situaciones de emergencia pública, las restricciones al ejercicio de la libertad de asociación solo se justifican en los casos en que:

- a) Están prescriptas en la legislación;
- b) Afectan uno de los cuatro intereses legítimos de un Estado, a saber:
 - La seguridad nacional o pública;
 - El orden público;
 - La protección de la salud o la moral públicas;
 - La protección de los derechos y libertades de otros; y
- c) Son necesarias en una sociedad democrática.

¹¹ En el artículo 4 se dispone que los Estados en “situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación” podrán “adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”.

¹² Aunque solo son vinculantes para los signatarios del Pacto, hay argumentos sólidos para su aplicabilidad más amplia. Como Estados Miembros de las Naciones Unidas, todos los gobiernos han aceptado la obligación de proteger los derechos consagrados en el derecho internacional, entre otros la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ningún Estado ha intentado convertirse en miembro de las Naciones Unidas formulando reservas respecto de los artículos 55 o 56 de la Carta, en virtud de los cuales los Estados Miembros se comprometen a actuar en conjunto o por separado para promover “el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. De los ocho Estados que se abstuvieron en la votación en la Asamblea General en 1948, el único que no ha renunciado a esa abstención ha sido la Arabia Saudita (Forsythe, David, Human Rights Fifty Years after the Universal Declaration, *PS: Political Science and Politics*, vol. 31, núm.3 (septiembre de 1998)).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

Las Naciones Unidas, con el objeto de prestar apoyo al cumplimiento de sus instrumentos de derechos humanos, han establecido un conjunto de mecanismos de protección. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos¹³ se estableció para velar por el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por los Estados y está facultado para recibir denuncias personales de presuntas violaciones¹⁴. El procedimiento 1503, basado en una resolución de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1970, fue concebido para las denuncias que parecen indicar “cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos recibidas de particulares u ONG”¹⁵. Por “procedimientos especiales” se entienden los mecanismos que utiliza el Consejo de Derechos Humanos para abordar situaciones específicas de los países o cuestiones temáticas; pueden ser una persona (por ejemplo, el Representante Especial del Secretario General para la situación de los defensores de los derechos humanos) o un grupo de trabajo¹⁶. Ninguno de estos mecanismos puede emitir decisiones jurídicamente vinculantes que obliguen a los Estados a cumplirlas, pero la fuerza política y moral de las decisiones puede ser importante para ejercer influencia sobre el comportamiento del Estado¹⁷. Por ejemplo, la sociedad civil utiliza cada vez más las

¹³ No debe confundirse el Comité de Derechos Humanos con la Comisión de Derechos Humanos, un mecanismo de perfil más alto basado en la Carta, ni con su sucesor, el Consejo de Derechos Humanos. La Comisión de Derechos Humanos fue un foro político en que los Estados debatían las preocupaciones en materia de derechos humanos (función que en junio de 2006 asumió el Consejo que lo sucedió), en tanto que el Comité de Derechos Humanos es un mecanismo basado en un tratado vinculado únicamente con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁴ Pulse [aquí](#) para más información sobre el procedimiento de denuncias de particulares.

¹⁵ Véase Front Line (Fundación Internacional para la Protección de Defensores/as de Derechos Humanos), http://www.frontlinedefenders.org/manual/en/udhr_m.htm; más recientemente se ha establecido un nuevo procedimiento de denuncia en relación con el procedimiento 1503: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/complaints.htm>.

¹⁶ Pulse [aquí](#) para más información sobre los procedimientos especiales, incluidos los Relatores Especiales de las Naciones Unidas, y el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos que recibe denuncias urgentes.

¹⁷ La fuerza política y moral del derecho internacional es, en general, incierta. Véase Eric Neumayer, Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights?, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, núm. 6, págs. 925 a 953, © 2005 SAGE Publications (“Se han puesto en práctica muchos tratados de derechos humanos mundiales y regionales después de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que no es vinculante. Los críticos argumentan que es improbable que estos efectivamente hayan logrado resultados. Otros sostienen que los regímenes internacionales pueden mejorar el respeto de los derechos humanos en los Estados partes, en particular en los países más democráticos o en los que hay una sociedad civil robusta que se ocupa de los derechos humanos y tiene vínculos transnacionales. Las conclusiones indican que solo en contadas ocasiones la ratificación de un tratado se traduce en efectos incondicionales en los derechos humanos. En cambio, es más probable que haya una mejora de la situación de los derechos

declaraciones de los órganos establecidos en virtud de tratados de derechos humanos y comités de cumplimiento para denunciar y avergonzar a los gobiernos, lo cual constituye una tendencia importante del uso de los mecanismos internacionales por la sociedad civil.

Las normas internacionales de derechos humanos se han fortalecido y, en muchos casos, complementado con instrumentos regionales de derechos humanos, en que también se consagran las libertades de asociación y de expresión. Según el país y el instrumento regional correspondiente, estos instrumentos brindan procedimientos de recurso a particulares y/u OSC cuyos derechos han sido violados. Entre los instrumentos regionales más importantes¹⁸ figuran los siguientes:

- Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos¹⁹;
- Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁰;
- Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre²¹;
- Carta Árabe de Derechos Humanos²²;
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales²³.

Con el objeto de salvaguardar los derechos contenidos en estas cartas y convenciones, se han establecido mecanismos de protección, entre otros la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos establecida recientemente, y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Aunque cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización [de Estados Americanos] pueden presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias de violación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por un Estado parte, solo los Estados partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte Interamericana²⁴. En cambio, en la Corte Africana tanto los particulares como las organizaciones no gubernamentales pueden incoar casos si se les ha otorgado la condición de observador; si, en cambio, el Estado no ha reconocido la competencia de la Corte en casos de entidades, esta no podrá entender en esas peticiones contra el Estado²⁵. El Tribunal Europeo es el más amplio

humanos cuanto más democrático sea un país o más participen sus ciudadanos en organizaciones no gubernamentales internacionales. A la inversa, en regímenes muy autocráticos con una sociedad civil frágil, es más probable que la ratificación de un tratado no tenga ningún efecto y a veces se traduce en un aumento de las violaciones de los derechos.”).

¹⁸ En el momento de redactarse el presente documento, no había un tratado regional de derechos humanos para Asia. Cabe destacar, empero, que el 20 de noviembre de 2007 los dirigentes de Asia sudoriental aprobaron la Carta de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), que establece un conjunto común de normas para negociaciones comerciales, inversiones, el medio ambiente y otros ámbitos; en particular, la Carta prevé la creación de un órgano regional de derechos humanos. Más recientemente, el 20 de julio de 2009, en la 42ª Reunión Ministerial de la ASEAN celebrada en Tailandia se aprobó el mandato de la Comisión Intergubernamental sobre Derechos Humanos de la ASEAN. Se prevé que la Comisión Intergubernamental comenzará a funcionar a fines de 2009. (Además, cabe destacar que existe una “carta del pueblo” sobre derechos humanos, adoptada oficialmente el 17 de mayo de 1998, pero no se trata de un tratado ni de una convención.)

¹⁹ Entró en vigor el 21 de octubre de 1986; aprobada por la 18ª Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana, junio de 1981, Nairobi (Kenya). Actualmente tiene 53 Estados partes.

²⁰ Entró en vigor el 18 de julio de 1978; aprobada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José (Costa Rica), 22 de noviembre de 1969. Actualmente tiene 24 Estados partes.

²¹ Aprobada por la novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá (Colombia), 1948.

²² Aprobada por el Consejo de la Liga de los Estados Árabes por medio de la resolución 5437 (102º período ordinario de sesiones) el 15 de septiembre de 1994.

²³ Entró en vigor el 3 de septiembre de 1953; aprobada el 4 de noviembre de 1950 por los miembros del Consejo de Europa, Roma.

²⁴ La cuestión de la habilitación ante la Comisión y la Corte se tratan en los artículos 44 y 61, respectivamente, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

²⁵ Protocolo relativo al establecimiento de la Corte Africana de Derechos Humanos, art. 5, párr. 3 y art. 34, párr. 6. El Protocolo dispone una jurisdicción opcional para casos presentados por particulares u organizaciones no gubernamentales que tienen condición de observador. Para que la Corte pueda entender en casos de estas entidades, el Estado que es objeto de la denuncia debe haber

a este respecto, pues permite claramente presentar casos ante el Tribunal a particulares, grupos de particulares y organizaciones no gubernamentales que afirman ser víctimas de violaciones de derechos.

De la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976) y la Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos (1999), está cada vez más arraigado el reconocimiento en el derecho internacional de la importancia de las actividades de la sociedad civil. No obstante, los límites exactos de la aplicación de los derechos dimanados del derecho internacional a las organizaciones de la sociedad civil son objeto de discusión y debate permanentes.

Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)

El Comité de Derechos Humanos, al examinar denuncias individuales contra los Estados siguientes, expresó preocupación en sus “observaciones finales” respecto de la protección del derecho a la libertad de asociación. A continuación figura una lista ilustrativa de países y las cuestiones que suscitan preocupación [[pulse aquí](#) para más detalles]:

- **Mongolia**, ICCPR, A/47/40 (1992): Falta de mecanismos adecuados para apelar contra las decisiones administrativas.
- **Estonia**, ICCPR, A/51/40 vol. I (1996): Limitaciones impuestas al ejercicio del derecho de asociación de residentes permanentes desde hace tiempo.
- **Líbano**, ICCPR, A/52/40, vol. I (1997): Restricción del derecho a la libertad de asociación por medio de un sistema de licencia previa y control.
- **Eslovaquia**, ICCPR, A/52/40 vol. I (1997): Exigencia de que las asociaciones y las organizaciones no gubernamentales se inscriban para poder funcionar libremente y requisitos restrictivos para la inscripción.
- **Belarús**, ICCPR, A/53/40 vol. I (1998): dificultades que plantean los procedimientos de inscripción para las organizaciones no gubernamentales y los sindicatos.
- **Kuwait**, ICCPR, A/55/40 vol. I (2000): La Sociedad Kuwaití de Derechos Humanos ha intentado en vano inscribirse en el registro de asociaciones desde 1992.
- **República Árabe Siria**, ICCPR, A/56/40 vol. I (2001): Restricciones a la creación de asociaciones privadas, incluidas las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de defensa de los derechos humanos.
- **Viet Nam**, ICCPR, A/57/40 vol. I (2002): Obstáculos que, según los informes, se imponen al registro y al libre funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.
- **Egipto**, ICCPR, A/58/40 vol. I (2003): Restricciones a la búsqueda de financiación externa de organizaciones no gubernamentales.
- **Togo**, ICCPR, A/58/40 vol. I (2003): Las ONG activas en el campo de los derechos humanos no consiguen registrarse.
- **Federación de Rusia**, ICCPR, A/59/40 vol. I (2003): La definición de “actividad extremista” consignada en la Ley federal es demasiado imprecisa para proteger a los particulares y a las asociaciones contra su aplicación arbitraria.
- **Colombia**, ICCPR, A/59/40 vol. I (2004): Actos cometidos contra los defensores de los derechos humanos, inclusive intimidaciones y ataques físicos, y la interceptación de comunicaciones.

reconocido anteriormente la competencia de la Corte en el momento de la ratificación o con posterioridad a esta. La Corte no puede entender en peticiones contra Estados que no han optado por permitir a la Corte este tipo de competencia. Cabe destacar, empero, que al momento de redactarse el presente documento, la Corte Africana había comenzado a aceptar casos.

Por un lado, por su redacción los derechos establecidos en los tratados se aplican a los particulares y no a las entidades jurídicas. El derecho internacional protege explícitamente el derecho de las personas a establecer sindicatos u otras formas de asociación, pero no hay una redacción específica que trate los derechos de esas formas de asociación una vez establecidas. Los sindicatos constituyen una excepción importante a esta práctica general, pues están protegidos explícitamente en una serie de tratados multilaterales²⁶.

Por otro lado, hay argumentos sólidos que respaldan el concepto de que las organizaciones de la sociedad civil son objeto en general de las protecciones estipuladas en el derecho internacional:

- 1) Muchos de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas pueden gozarse individualmente o en asociación con otros. El Comité de Derechos Humanos explica en su observación general núm. 31 (2004) que: “[l]os beneficiarios de los derechos reconocidos en el Pacto son los individuos. Si bien ... el Pacto no menciona los derechos de las personas jurídicas o de entidades o colectividades similares, muchos de los derechos reconocidos en el Pacto, como ... la libertad de asociación ... , pueden ser disfrutados colectivamente. El hecho de que la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones se limite a las presentadas por individuos, o en nombre de éstos (artículo 1 del Protocolo Facultativo), *no impide que un individuo alegue que una acción u omisión que atañe a una persona jurídica o entidad similar equivale a una violación de sus propios derechos*” (sin cursiva en el original). Lo cierto es que en sus informes al Secretario General, la Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos menciona los derechos de las ONG (“Las organizaciones no gubernamentales tienen derecho a registrarse como personas jurídicas”/“Los gobiernos deberían permitir que las ONG accedieran a fondos extranjeros”)²⁷.
- 2) El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos reconoce el derecho de “cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación”²⁸ de presentar una demanda si cumple los criterios de admisibilidad. Esto permite llegar a la conclusión de que al menos algunos derechos fundamentales del Convenio Europeo también se aplican a las ONG. No sería lógico establecer el derecho de presentar una denuncia a menos que se aplicaran los derechos sustantivos subyacentes. Por consiguiente, debe suponerse que las referencias en el Convenio Europeo a “toda persona” pueden en principio aludir a personas físicas y jurídicas, incluidas las ONG. Evidentemente, algunos derechos fundamentales, por su propia naturaleza, no se aplican a entidades jurídicas, como los derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona, a la vida familiar y al matrimonio. Reconociendo que las ONG no tienen capacidad para presentar denuncias como representantes (es decir, invocar derechos que protegen a sus miembros), estas solo pueden invocar los derechos que se aplican a las ONG²⁹.
- 3) Otros mecanismos regionales de derechos humanos contienen un derecho de presentar demandas semejante, contribuyendo así al consenso creciente sobre el marco jurídico internacional de que las

²⁶ Véanse Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (núm. 87 de la OIT), 68 U.N.T.S. 17, *que entró en vigor* el 4 de julio de 1950; Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (núm. 98 de la OIT), 96 U.N.T.S. 257, *que entró en vigor* el 18 de julio de 1951; Convenio sobre los representantes de los trabajadores (núm. 135 de la OIT), 883 U.N.T.S. 111, *que entró en vigor* el 30 de junio de 1973; Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública (núm. 151 de la OIT), 1218 U.N.T.S. 87, *que entró en vigor* el 25 de febrero de 1981.

²⁷ Informe presentado por la Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, Hina Jilani, de conformidad con la resolución 58/178 de la Asamblea General, págs. 21 a 23.

²⁸ Protocolo 11, Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos.

²⁹ Erik Denters y Wino J.M. van Veen, *Voluntary Organizations in Europe: The European Convention on Human Rights*, *International Journal for Not-for-Profit Law*, vol. 1, núm. 2 (diciembre de 1998).

ONG tienen derechos que pueden violarse y deben protegerse. En virtud del artículo 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también se reconoce el derecho de las ONG de presentar denuncias: “Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte”³⁰. Como se indica *supra*, la Corte Africana establecida recientemente permite a particulares y organizaciones no gubernamentales presentar casos si se les ha otorgado la condición de observador.

- 4) Muchos fallos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos³¹ reafirman los derechos y la capacidad de las ONG en el marco del Convenio Europeo (véase el recuadro)³². Concretamente, el Tribunal Europeo ha determinado firmemente que el derecho a establecer asociaciones jurídicamente registradas está consagrado en el derecho internacional y que una vez establecidas, esas organizaciones gozan de protección jurídica amplia³³. Esto ha sido puesto a prueba por algunos partidos políticos y otras asociaciones en Turquía y otras partes. En la causa Partido Comunista Unificado de Turquía y otros contra Turquía, el Tribunal sostuvo que “la protección del artículo 11 [libertad de asociación] se extiende a toda la duración de la vida de las asociaciones y que su disolución ... debe satisfacer, en consecuencia, las exigencias del párrafo 2 de esta disposición...”³⁴. En la causa del Partido de la Libertad y de la Democracia (oZDEP) contra Turquía, el Tribunal reafirmó el vínculo entre la libertad de asociación y la libertad de expresión (artículo 10 del Convenio Europeo): “el artículo 11 debe examinarse también a la luz del artículo 10. La protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas, constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión y de asociación consagrada por el artículo 11. Lo es más todavía en el caso de los partidos políticos, teniendo en cuenta su papel esencial para el mantenimiento del pluralismo y el buen funcionamiento de la democracia”³⁵. Al determinar en estas dos causas que la protección del artículo 11 se extiende a toda la duración de la vida de las asociaciones, el Tribunal ha otorgado efectivamente las protecciones del derecho a la libertad de asociación a las entidades jurídicas³⁶.

³⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 44. No obstante, el artículo 61 limita el derecho a presentar denuncias ante la Corte Interamericana a los Estados partes y a la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

³¹ Entre los tribunales regionales, el Tribunal Europeo es el que tiene la jurisprudencia más evolucionada para la interpretación de las cuestiones sobre la libertad de asociación. La Corte Interamericana, relativamente nueva, ha actuado en muy pocos casos relacionados con la libertad de asociación, y la Corte Africana, que ha comenzado a funcionar recientemente, aún no ha emitido fallos sobre este tema.

³² Para un panorama detallado de la jurisprudencia sobre la libertad de asociación, véase Zvonimir Mataga, *The Right to Freedom of Association under the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, © octubre de 2006, Centro Europeo para la Ley Sin Fines de Lucro.

³³ Véase, por ejemplo, Sidiropoulos y otros contra Grecia, sentencia de 10 de julio de 1998, *Reports of Judgments and Decisions 1998-IV*; Partido Comunista Unificado de Turquía y otros contra Turquía, sentencia de 30 de enero de 1998, *Reports of Judgments and Decisions 1998-I*.

³⁴ UCP, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (133/1996/752/951) (decisión de la Sala General, 30 de enero de 1998) (“[E]l derecho consagrado por el artículo 11 se revelaría eminentemente teórico e ilusorio si sólo cubriese la fundación de una asociación, pudiendo las autoridades nacionales poner fin, en seguida, a su existencia sin tener que atenerse al Convenio. Se deriva de ello que la protección del artículo 11 se extiende a toda la duración de la vida de las asociaciones y que su disolución por parte de las autoridades de un país debe satisfacer, en consecuencia, las exigencias del párrafo 2 de esta disposición...”).

³⁵ OZDEP, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (93 1998/22/95/784) (decisión de la Sala General, 8 de diciembre de 1999).

³⁶ Leon Irish y Karla Simon, Recent Developments regarding the “Neglected Right”, *International Journal for Not-for-Profit Law*, vol. 3, núm. 2 (diciembre de 2000).

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

A continuación figuran algunas decisiones importantes relativas a la libertad de asociación:

- Partido Comunista Unificado de Turquía y otros contra Turquía (30 de enero de 1998)
- Partido Socialista y otros contra Turquía (25 de mayo de 1998)
- Sidiropoulos y otros contra Grecia (10 de julio de 1998)
- Partido de la Libertad y de la Democracia (oZDEP) contra Turquía (8 de diciembre de 1999)
- Stankov y Organización Macedonia Unida “Ilinden” contra Bulgaria (2 de octubre de 2001)
- Refah Partisi y otros contra Turquía (13 de febrero de 2003)
- Gorzelik y otros contra Polonia (17 de febrero de 2004)
- Rama de Moscú del Ejército de Salvación contra Rusia (5 de octubre de 2006)

En suma, cada vez tiene mayor peso la postura de que las organizaciones de la sociedad civil, en su calidad de entidades jurídicas establecidas en el ejercicio de la libertad de asociación, tienen derechos por sí mismas. En razón de la jurisprudencia del Tribunal Europeo, el argumento es más fuerte en el contexto europeo, pero defendible también en un contexto más amplio. La utilidad de estos argumentos, empero, probablemente dependa del contexto nacional en que funcionan las organizaciones de la sociedad civil.

B. Marco jurídico y reglamentario nacional relativo a las OSC

La pertinencia y el impacto del derecho internacional varían según el país³⁷. Las organizaciones de la sociedad civil funcionan en el marco establecido por la legislación y reglamentación nacional de sus respectivos países. El marco general a nivel nacional de la mayoría de los países es la constitución, aunque muchas veces hay enormes discrepancias entre la retórica de la constitución y las prácticas reales. El marco jurídico a nivel nacional, que surge del contexto constitucional, puede constar de leyes y reglamentos, órdenes ejecutivas y directivas administrativas, así como de sentencias judiciales que interpretan la legislación. La legislación nacional a menudo se ve restringida, al menos por escrito, por los límites de los instrumentos jurídicos internacionales aplicables, aunque ciertamente no siempre es así en la práctica. Está claro que los límites exactos varían considerablemente según el país y dependen de una serie de factores. Las secciones siguientes examinan algunas de las características más comunes de los marcos jurídicos y reglamentarios relativos a la sociedad civil.

³⁷ El sistema jurídico internacional supone que las normas del derecho internacional se aplican a la legislación nacional. No obstante, habida cuenta de que muchas normas internacionales solo pueden efectivamente aplicarse por conducto de los mecanismos de la legislación interna, la forma en que la legislación interna considera la aplicación del derecho internacional es importante. Hay dos corrientes tradicionales al respecto. El monismo sostiene que todas las leyes son parte de un orden jurídico universal y que, por lo tanto, el derecho internacional se aplica automáticamente al orden jurídico interno. El dualismo es la teoría que sostiene que el derecho internacional y el derecho interno son ordenamientos jurídicos separados. Por consiguiente, las normas del derecho internacional deben incorporarse activamente en la legislación nacional antes de que entren en vigor en una jurisdicción determinada.

1) Constitución

Las constituciones nacionales suelen establecer las libertades fundamentales relativas a la opinión, la expresión, la reunión y la asociación. Los derechos humanos codificados a nivel nacional como derechos constitucionales o fundamentales brindan protección contra la injerencia arbitraria del Estado, aunque también entrañan determinadas obligaciones del Estado respecto del cumplimiento y la protección de esos derechos en relación con terceras partes. La redacción exacta de esa protección constitucional varía según el país. En algunos países las libertades fundamentales rigen solo para los ciudadanos, en cambio en otros son más amplias y se aplican también a los no ciudadanos³⁸. En la mayoría de los países las libertades fundamentales de asociación y expresión no son absolutas; muchas veces se incluyen limitaciones específicas en la misma constitución. El recuadro siguiente brinda ejemplos concretos aplicables a la libertad de asociación en particular extraídos de distintas constituciones.

Aunque la redacción de las constituciones podría empoderar a los ciudadanos, muchas veces se ven socavadas por leyes y reglamentaciones subnacionales invalidantes o inapropiadas, o la aplicación deficiente o inadecuada. A modo de ejemplo, la República Popular Democrática de Corea protege el derecho a la libre asociación en su Constitución (“Se garantiza a los ciudadanos la libertad de expresión, de prensa, de asamblea, de manifestación y de asociación”³⁹), pero no en la práctica⁴⁰. El marco de legislación subconstitucional, incluido, por supuesto, el acceso de los ciudadanos a esas leyes y su comprensión y aplicación práctica determinan, en la mayoría de los casos, el verdadero alcance y significado de la libertad de asociación.

2) Leyes y reglamentaciones subconstitucionales

Dentro del marco constitucional, el sistema legislativo y reglamentario consiste de leyes y reglamentos que rigen las distintas formas de organizaciones de la sociedad civil, aunque puede incluir también órdenes ejecutivos y directivas administrativas, además de decisiones judiciales. Lo cierto es que el marco jurídico subconstitucional define las estructuras de organización que puede adoptar la sociedad civil.

Independientemente de la cantidad de formas de organizaciones de la sociedad civil, el marco jurídico tradicionalmente⁴¹ abordará una amplia gama de cuestiones relativas al *ciclo de vida* de una OSC, su tratamiento fiscal, las relaciones entre el Estado y el sector cívico, y la participación pública. Es lógico, pues, que no haya una única legislación que abarque esta amplia gama de cuestiones.

³⁸ Por ejemplo, Bulgaria y Rumania conceden la protección constitucional a los ciudadanos únicamente, pero Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa conceden esas libertades constitucionales más ampliamente a todos.

³⁹ Constitución de la República Popular Democrática de Corea, artículo 67, enmendada y aprobada el 5 de septiembre de 1998.

⁴⁰ Según el Informe por Países de Prácticas de Derechos Humanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América relativo a la República Popular Democrática de Corea (2006): “La Constitución concede la libertad de asociación; no obstante, el Gobierno no respeta esta disposición en la práctica. No se conocen otras organizaciones más que las creadas por el Gobierno. Las asociaciones profesionales existen principalmente para facilitar la vigilancia y el control del Gobierno de sus miembros”.

⁴¹ Se han reunido leyes e informes de más de 150 países que se han analizado para determinar las prácticas internacionales más comunes. Puede obtenerse acceso a la información de los distintos países por conducto del [ICNL](#).

Ejemplos de protección constitucional

- **Argentina**, art. 14: Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber: ... de asociarse con fines útiles.
- **Brasil**, art. 5 XVII): Es plena la libertad de asociación para fines lícitos, prohibiéndose la de carácter paramilitar.
- **República Popular China**, art. 35: Libertad de expresión, prensa y reunión: Se garantiza a los ciudadanos de la República Popular China la libertad de expresión, de prensa, de reunión, de asociación, de desfiles y de manifestaciones.
- **India**, art. 19 1) c): Todos los ciudadanos tienen el derecho a establecer asociaciones o sindicatos.
- **Indonesia**: La segunda enmienda de la Constitución de 1945 garantiza la libertad de asociación (art. 28) y la de expresión (art. 28E, párr. 3)). No obstante, la Constitución también dispone que estos derechos pueden restringirse para “satisfacer demandas justas basadas en cuestiones de moralidad, valores religiosos, seguridad y orden público en una sociedad democrática” (art. 28J párr. 2)).
- **México** art. 9: No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.
- **Nigeria**, art. 40: Todas las personas tienen el derecho de reunirse libremente y asociarse con otras personas, y en particular pueden formar o integrar cualquier partido político, sindicato u otra asociación con el objeto de defender sus intereses, siempre que las disposiciones de esta sección no se desvíen de los poderes conferidos por esta Constitución a la Comisión Nacional Electoral Independiente respecto de los partidos políticos a los que esta Comisión no reconoce. art 45: 1) Ninguna de las disposiciones contenidas en los artículos 37 a 41 de esta Constitución podrán invalidar una ley justificada razonablemente en una sociedad democrática a) en interés de la defensa, la seguridad pública, el orden público, la moral pública o la salud pública; o b) con la finalidad de proteger los derechos y libertades de otras personas.
- **Filipinas**, art. 8: No podrá limitarse el derecho de las personas, incluidos los empleados de los sectores público y privado, de formar sindicatos, asociaciones o sociedades con fines que no son contrarios a la ley.
- **Sudáfrica**, art. 18: Todas las personas tienen el derecho a la libertad de asociación.
- **Uganda**, art. V ii): El Estado garantizará y respetará la independencia de las organizaciones no gubernamentales que protegen y promueven los derechos humanos.
- **Viet Nam**, art. 69: Se reconoce a los ciudadanos la libertad de opinión y expresión, la libertad de prensa, el derecho a ser informados y el derecho de reunirse, formar asociaciones y realizar manifestaciones de conformidad con las disposiciones de la legislación.
- Cabe señalar que la Constitución de Montenegro de 1992 garantiza “el derecho de grupos nacionales y étnicos de establecer asociaciones educacionales, culturales y religiosas, *con el apoyo financiero del Estado*” (sin cursiva en el original) (art. 70, Constitución de Montenegro, 1992).

En cambio, según el país y sus tradiciones jurídicas, probablemente haya una compleja red de fuentes jurídicas formada, entre otras cosas, por disposiciones del código civil, leyes relativas a distintas formas de organización, derecho tributario, derecho laboral y derecho penal, además de reglamentaciones, decretos y, tal vez, decisiones judiciales, que tiene influencia directa o indirecta en la existencia, el funcionamiento y las actividades de las OSC.

El gráfico siguiente (pág. 21) ilustra algunas de las cuestiones que se reglamentan habitualmente, divididas en cuatro grupos (columna 1), y las distintas leyes y reglamentaciones del marco jurídico que pueden regir cada grupo de cuestiones (columna 2).

C. Desglose de los componentes de la legislación relativa a la sociedad civil

El marco jurídico y reglamentario aborda un conjunto de cuestiones fundamentales, entre otras, como ya se ha mencionado *supra*, el ciclo de vida de una organización de la sociedad civil, su tratamiento fiscal, las relaciones entre el Estado y el sector cívico, y la participación pública. En esta sección, examinaremos las principales características del ciclo de vida de una OSC.

1) Características de una OSC

Como ya se ha mencionado, hay una amplia gama de **formas de organización** jurídicas. Las ONG religiosas no se consideran una categoría pues suelen establecerse en el marco de las organizaciones no confesionales y sin fines de lucro. Más aún, se considera una buena práctica internacional no imponer a estas organizaciones un régimen reglamentario especial. Así pues, las ONG religiosas están sujetas a las mismas reglas aplicables a otras organizaciones sin fines de lucro⁴².

Formas de organización (lista ilustrativa)

- Asociación: basada en miembros
- Fundación: no tiene miembros, muchas veces basada en bienes
- Empresa sin fines de lucro: empresas limitadas por la restricción de no distribuir los beneficios
- Fondo fiduciario: forma jurídica de asignar el dinero o los bienes de una persona en beneficio de una o más personas u organizaciones
- Beneficencia: forma legal de organizaciones de voluntarios, común en el Reino Unido y otros países del Commonwealth
- Formas especiales: empresas de bien público, fondos, centros/institutos, sociedades, organizaciones humanitarias y otras.

No obstante, independientemente de la forma de organización, todas las OSC (según la definición suministrada en este manual) comparten una característica decisiva: el **principio de no distribución de los beneficios** (o restricción). Esta restricción es la característica más importante que distingue a las OSC de las organizaciones con fines de lucro. El principio prohíbe la distribución de beneficios netos, bienes o ganancias a un fundador, director, funcionario, miembro, empleado o donante de una OSC. De este modo la restricción se propone asegurar que todos los bienes, beneficios y ganancias se utilicen en apoyo de los propósitos sin fines de lucro de la organización. Evidentemente, el principio no impide remunerar razonablemente el trabajo realizado⁴³.

⁴² Para más información sobre normas internacionales e informes sobre los países relativos a la libertad de religión, véase *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Grupo asesor de expertos en libertad de religión y creencias de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE*. Además, pulse [aquí](#) para acceder a la base de datos sobre textos legislativos y otros documentos relativos a esta cuestión.

⁴³ Para más información sobre el principio de no distribución de los beneficios, véase *UN Nonprofit Handbook Project*, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, © 2003 Naciones Unidas, págs. 16 a 18; *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, Leon Irish, Robert Kushen y Karla Simon, © 2004 Open Society Institute, pág. 48.

Para reforzar la restricción de no distribuir los beneficios, la legislación nacional también puede incluir algunas otras prohibiciones, a saber:

- Prohibición de obtener beneficios privados. Los beneficios privados son los que obtiene una persona que tiene gran influencia en la organización si acuerda con la OSC para recibir beneficios mayores de los que brinda a la organización a cambio. El ejemplo más frecuente es la compensación excesiva, pero también podría tratarse de beneficios personales especiales, como becas para familiares.
- Prohibición de transacciones en beneficio propio. Ocurre cuando una persona que tiene gran influencia en la organización realiza una transacción que otorga un beneficio desproporcionado a un particular, a menudo en detrimento de la OSC. Por ejemplo si el fundador de una organización conviene en que esta le compre un bien a un precio abultado, o el fundador compra un bien de la organización a un valor menor que el real⁴⁴.

Cuestiones generales del ciclo de vida:

- Definición del tipo de OSC;
- Establecimiento;
- Registro;
- Estructura interna y gobernanza;
- Actividades;
- Supervisión externa, incluida la presentación de informes y la auditoría;
- Cese de actividades, disolución y liquidación;
- Organizaciones cívicas extranjeras.

Potencialmente reglamentadas por:

- Código Civil;
- Legislación que rige los distintos tipos de organización (por ejemplo, leyes sobre asociaciones y fundaciones)
- Legislación que rige las formas que pueden adoptar las empresas o compañías;
- Leyes sobre relaciones industriales (respecto de los sindicatos);
- Legislación sobre licencias (para determinadas actividades)

Reglamentación tributaria de las OSC:

- Condición de organización de interés público (o de beneficencia);
- Exenciones impositivas a los ingresos o ganancias;
- Desgravaciones impositivas sobre ingresos o ganancias a las donaciones;
- Actividades económicas y tributación de los ingresos provenientes de estas;
- Impuesto al valor agregado (IVA) y aranceles aduaneros;
- Financiación gubernamental
- Ingresos por inversiones;

Potencialmente reglamentada por :

- Legislación sobre organizaciones de interés público;
- Legislación sobre impuestos sobre la renta;
- Legislación sobre el IVA;
- Legislación sobre aranceles aduaneros;
- Legislación sobre recaudación de fondos (colectas públicas);
- Leyes sobre asignaciones presupuestarias;
- Leyes sobre financiación y auditoría;
- Ley sobre la tierra (aranceles e impuestos).

⁴⁴ Para más detalle sobre estas prohibiciones, véase *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, © 2004 Open Society Institute, págs. 47 a 51.

- Recaudación de fondos (colectas públicas).

Relaciones entre el Estado y el sector cívico:

- Registro;
- Supervisión externa, incluida la presentación de informes y la auditoría ;
- Políticas públicas / actividades políticas ;
- Subvenciones, subsidios y contratos del Estado;
- Organizaciones semigubernamentales y organizaciones no gubernamentales operadas por el gobierno;
- Documentos normativos sobre cooperación;
- Oficinas de enlaces.

Potencialmente reglamentadas por :

- Todas las leyes y reglamentaciones descritas *supra*;
- Ley de gobierno local;
- Legislación sobre adquisiciones públicas;
- Leyes sobre asistencia social, atención de la salud, educación;
- Leyes que establecen los distintos tipos de organizaciones sin fines de lucro, incluidas las organizaciones semigubernamentales y las organizaciones no gubernamentales operadas por el gobierno;
- Documentos normativos sobre cooperación.

Participación pública:

- Políticas públicas / actividades políticas;
- Recepción de información;
- Consultas;
- Participación activa.

Potencialmente reglamentada por:

- Legislación sobre la libertad de información;
- Leyes sobre transparencia de las decisiones;
- Normas procesales legislativas;
- Política gubernamental.

Principio de no distribución de los beneficios

- No se permite a los fundadores, directores, funcionarios, miembros, empleados o donantes de organizaciones de la sociedad civil la distribución de beneficios netos, activos o ganancias.
- En cambio, los bienes, beneficios y ganancias se utilizarán en apoyo de los propósitos sin fines de lucro de la organización.
- La restricción no incluye la remuneración razonable del trabajo realizado por empleados u otros para la organización, aunque en algunos contextos se discute la definición de “razonable”.

2) Existencia jurídica

Habitualmente, la legislación define los **criterios para la formación** de distintos tipos de OSC. Los criterios varían según el tipo de organización, aunque suelen abarcar, entre otros, los aspectos siguientes:

- Para OSC con miembros, ¿cuál es número mínimo de miembros?
- Para OSC sin miembros, ¿cuál es el valor mínimo de los activos iniciales?
- ¿Quiénes pueden ser fundadores de una OSC?
- ¿Qué objetivos puede tener una OSC?
- ¿Qué documentos (como acta de formación o estatuto) se necesitan para formar una OSC?

Una vez formadas, muchas OSC desearán obtener el reconocimiento como **entidad jurídica**. El reconocimiento de la condición de persona jurídica podría surgir automáticamente de su formación (es decir, simplemente como consecuencia de tener un estatuto escrito) o requerir un procedimiento sencillo y voluntario de

notificación (es decir, la presentación de una declaración a una entidad gubernamental que la publica o la incluye en un registro público con toda la información requerida). Este es el procedimiento habitual en varios países europeos. No obstante, en muchos otros países la condición jurídica depende de un proceso de registro que, en algunos casos es obligatorio para toda las OSC, pero que en general suele ser voluntario⁴⁵.

La legislación puede conferir la autoridad del registro a uno de varios órganos gubernamentales, como un ministerio, los tribunales o una comisión independiente. En general, el registro exige la presentación de documentación, incluidos el documento de formación y el reglamento de la organización, además de una solicitud. Las leyes bien formuladas también incluyen una serie de salvaguardas procesales, entre otras:

- Un plazo razonable y fijo para el examen de las solicitudes de registro por el gobierno;
- En algunos casos, una norma de presunción de registro si el gobierno no actúa en el plazo previsto;
- Fundamentos objetivos y claros para denegar el registro;
- La exigencia de que la decisión de denegar el registro se notifique por escrito;
- El derecho de apelar la denegación del registro ante un tribunal independiente.

El marco jurídico habitualmente trata el **cese de actividades** y la disolución de las OSC. El cese de actividades podría originarse en una decisión voluntaria de la organización o en una orden judicial (cese de actividades involuntario). Las leyes bien formuladas incluyen razones de este cese claras, objetivas y pormenorizadas. Entre otras, podrían incluir las siguientes:

- No remediar una violación importante de la ley, tras notificar a la organización y darle la oportunidad de solucionar el problema;
- Declaración de quiebra;
- Inactividad, a menudo medida por la no presentación de informes.

⁴⁵ El registro, para que se condiga con las normas jurídicas internacionales, debe ser voluntario. El registro obligatorio, en particular si incluye multas por actuar sin haberse registrado, constituye, casi con certeza, una violación de los principios de la libertad de asociación.

¿Cuáles son las ventajas de la condición de entidad jurídica?

La condición de entidad jurídica otorga a las OSC una serie de beneficios concretos:

- La posibilidad de abrir una cuenta bancaria, contratar personal y poseer activos a su nombre.
- Responsabilidad personal limitada de los miembros de la junta directiva y el personal de la OSC.
- Una posición más sólida para recabar y obtener financiación, pues los donantes generalmente tienen más confianza en una OSC que tiene condición de entidad jurídica y muchos pueden financiar únicamente este tipo de organizaciones.

¿Cuáles son las desventajas?

Al mismo tiempo, puede haber razones válidas por las que una OSC opte no registrarse (algo que en muchos casos no es una opción):

- Los gastos (preparación de la documentación, tasa de registro) y el tiempo necesario para presentar el registro.
- Las posibles exigencias tributarias y de presentación de informes de una entidad jurídica registrada.
- En los casos de grupos pequeños que no administran dinero o no tienen previsto realizar actividades económicas ni solicitar subvenciones o donaciones, podría ser conveniente no registrarse.
- En entornos restrictivos, el registro podría considerarse como una forma de vigilancia y control de las actividades de la ONG por el gobierno.
- En determinados contextos, las organizaciones locales y nacionales de pueblos indígenas podrían preferir funcionar de conformidad con sus propios sistemas de gobernanza y no en el marco de un sistema legislativo que consideran impuesto desde afuera.

Tras la disolución de la organización, sus activos se **liquidan** y transfieren. Después de pagar a los acreedores, los activos de la OSC muchas veces se canalizan hacia otra OSC que tiene un propósito igual o semejante. En casos excepcionales, el Estado recibe los activos. La prohibición de distribuir los activos impide que las personas que tiene gran influencia en la organización los reclamen.

3) Estructura y gobernanza

La estructura y la gobernanza internas de una OSC están determinadas por las normas originadas en al menos cuatro fuentes distintas⁴⁶, a saber:

- Disposiciones jurídicas;
- Normas voluntarias establecidas por una organización coordinadora⁴⁷;
- Donantes y partidarios de una OSC;
- Las elecciones discrecionales de la propia OSC, expresadas por sus miembros, junta de directores u otro órgano rector.

⁴⁶ Véase *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, © 2004 Open Society Institute, pág. 39.

⁴⁷ Pulse [aquí](#) si desea ver la lista de CIVICUS de algunos códigos de ética y códigos de conducta adoptados por organizaciones internacionales o grupos coordinadores nacionales.

Las leyes y reglamentaciones bien formuladas habitualmente establecen las normas mínimas de estructura y gobernanza de la organización y permiten que la OSC ajuste su estructura de conformidad con su misión y sus medios. Por cierto, las distintas formas de OSC tienen estructuras internas diferentes. Por ejemplo, las asociaciones generalmente se rigen por la asamblea de sus miembros, en tanto que las fundaciones se rigen por una junta de directores. Sin embargo, algunas normas de gobernanza interna pueden aplicarse a todos los tipos de OSC.

Buenos principios de gobernanza

Las siguientes disposiciones de “buena gobernanza” figuran entre las mejores prácticas de reglamentación incluidas en la legislación sobre OSC:

- El órgano rector superior de una OSC, sus atribuciones y obligaciones, y el número mínimo de reuniones que debe celebrar por año;
- Otros órganos rectores, las atribuciones y obligaciones básicas de cada uno, y su relación con el órgano rector superior y con los demás órganos rectores;
- Las obligaciones de lealtad, diligencia y confidencialidad que deben cumplir los funcionarios y miembros de la junta directiva de una OSC;
- Las disposiciones que aclaran la responsabilidad de los funcionarios, directores y empleados de una OSC, que suelen protegerlos de responsabilidad personal, excepto en casos de negligencia intencional o grave;
- La prohibición de conflictos de intereses, que exigen a los funcionarios, miembros de la junta y empleados que eviten todo conflicto real o potencial entre sus intereses personales y comerciales y los intereses de la OSC;
- Los requisitos para garantizar que la OSC mantenga registros relativos a sus finanzas y actividades;
- Los requisitos internos de presentación de informes sobre las actividades y las finanzas al órgano rector superior para su examen y aprobación;
- Las prohibiciones de obtener beneficios privados y de realizar transacciones en beneficio propio.

4) Actividades de las OSC

Una OSC con condición de persona jurídica generalmente tiene los mismos derechos y obligaciones que otras entidades jurídicas. Por ejemplo, habitualmente puede, entre otras cosas, celebrar contratos, poseer bienes, contratar personal, tener una cuenta bancaria, alquilar oficinas y entablar demandas y ser demandadas, a su nombre. Las OSC que participan en actividades sujetas a licencias o reglamentaciones gubernamentales (como cuidado de la salud, educación y servicios sociales) son objeto de las mismas exigencias al respecto que los particulares, las entidades jurídicas o las empresas. No obstante, podrían aplicarse normas especiales a determinadas **esferas de actividad de las OSC**, en particular las actividades de interés público, políticas y económicas⁴⁸.

⁴⁸ Véase *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, © 2004 Open Society Institute, págs. 53 a 59.

La mayoría de los sistemas reglamentarios permiten que algunas organizaciones, en razón de sus objetivos y actividades, se consideren **“organizaciones de interés público”** a los fines de recibir beneficios especiales del Estado, como ventajas impositivas o el derecho a participar en determinadas licitaciones estatales. Según el enfoque reglamentario de que se trate, las OSC que tienen esos objetivos y realizan esas actividades pueden denominarse organizaciones “exentas de impuestos” o “de beneficencia”. El reconocimiento de esta condición debe ser otorgado por las autoridades tributarias, un ministerio o un departamento ministerial designado a tal efecto, los tribunales o una comisión especial establecida con esa finalidad. Las actividades admisibles y los criterios utilizados varían mucho según el país, al igual que los procedimientos de reconocimiento, los beneficios correspondientes y las normas de rendición de cuentas⁴⁹.

En el ámbito de las **actividades políticas y/o relativas a las políticas públicas**, los países adoptan una gran variedad de enfoques reglamentarios distintos. Normalmente se permite a las OSC participar en actividades relativas a las políticas públicas, que podrían incluir, entre otras, la investigación y educación, la promoción y la publicación de documentos de política. En aras de la compatibilidad con las normas internacionales relativas a la libertad de expresión, las OSC deberían, al igual que los particulares, poder expresar su opinión respecto de todas las cuestiones de importancia pública, incluidos la legislación en vigor o propuesta, las actividades o políticas del Estado, los funcionarios estatales o los candidatos a cargos públicos. Frecuentemente, aunque no siempre, se imponen restricciones para evitar que las OSC participen en actividades electorales, como campañas o recaudación de fondos en favor de partidos políticos o candidatos.

Las **actividades económicas** pueden definirse como el comercio o negocio habitual relacionado con la venta de bienes y servicios. En este caso también hay una serie de enfoques reglamentarios sobre el alcance permitido de la actividad económica. En general, las OSC pueden participar directamente en la venta de bienes y servicios (en particular, los que guardan relación con la misión de la organización). Los impuestos relativos a los ingresos provenientes de las actividades económicas son una cuestión conexas, aunque distinta, y trascienden el alcance de este documento.

5) Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia y rendición de cuentas de las OSC debería ser, idealmente, un objetivo común del gobierno y las OSC, los donantes y los beneficiarios de las OSC. Al igual que la gobernanza interna, que es un punto de partida decisivo para lograr OSC transparentes y que rindan cuentas, la legislación desempeña un papel importante para establecer normas al respecto. No obstante, es importante destacar nuevamente que el derecho internacional en principio es contrario a toda restricción en la reglamentación estatal que limite los derechos reconocidos, incluido el de la libertad de asociación. Los agentes internacionales que apoyan el proceso de reforma deben contribuir a impedir las iniciativas gubernamentales que repriman el sector por medio de reglamentaciones jurídicas supuestamente basadas en llamamientos a la transparencia y la rendición de cuentas.

Una herramienta reglamentaria común que utilizan los gobiernos para contribuir a asegurar la rendición de cuentas es exigir la presentación de informes. La cuestión de estas exigencias es compleja, especialmente si se tiene en cuenta la diversa gama de organizaciones de la sociedad civil. Muchas OSC, si no la mayoría, son organizaciones pequeñas, de base comunitaria, registradas o no, que dependen en cierto grado de servicios voluntarios y no de empleados remunerados, y reciben poca o ninguna financiación pública, ya sea exenciones impositivas o subvenciones o subsidios directos; a estas organizaciones no suele exigírsele que presenten informes al gobierno. Otras OSC son organizaciones profesionales con oficinas, personal remunerado y presupuestos importantes. Probablemente estén registradas y tengan beneficios tributarios, como exenciones impositivas o subvenciones gubernamentales; a estas organizaciones suele exigírseles presentar

⁴⁹ Para más información sobre el marco jurídico relativo a organizaciones de interés público, visite la página del [ICNL](#).

informes financieros y sobre sus actividades periódicamente. El desafío en materia de reglamentación de las exigencias de presentación de informes es elaborar y poner en práctica un sistema que reconozca la diversidad de la sociedad civil e imponga exigencias de supervisión solo de ser necesario para satisfacer intereses gubernamentales legítimos en una sociedad democrática. Las *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations* (Directrices sobre leyes relativas a las organizaciones cívicas) del Open Society Institute brindan más información sobre la forma en que el marco jurídico puede contribuir a la transparencia y rendición de cuentas⁵⁰. Cabe mencionar también el debate en curso sobre las cuestiones más amplias de la rendición de cuentas de las ONG⁵¹.

Por último, cabe destacar que un marco jurídico propicio puede y debe permitir, e incluso alentar, la autorregulación voluntaria. Por medio de esta, las OSC pueden establecer y cumplir normas de conducta y desempeño más estrictas. A veces, las organizaciones coordinadoras que representan el sector en su totalidad o un subsector (por ejemplo, OSC que se ocupan de los derechos del niño) desempeñan un papel de liderazgo al respecto. Una organización determinada puede adoptar su propio código de conducta interno. Para que tenga éxito, una iniciativa de autorregulación debe analizar las ventajas de comprometerse a normas de gobernanza más rigurosas que las exigidas por la legislación, así como la cuestión de la vigilancia y aplicación⁵².

D. Importancia del marco jurídico y reglamentario para la sociedad civil

1) Marcos jurídicos y reglamentarios propicios o restrictivos

Las repercusiones exactas del marco jurídico en el desarrollo de la sociedad civil, así como en la salud, el dinamismo y la sostenibilidad del sector cívico, pueden ser difíciles de medir⁵³. Lo cierto es que el marco jurídico es solo uno de los factores que influyen sobre el alcance y la solidez de la sociedad civil en cualquier país. Los factores culturales, históricos y económicos también son fundamentales.

Sin embargo, es innegable que la aplicación de la ley tiene efectos directos en la sociedad civil. El marco jurídico y la forma en que se aplica afectan directamente la capacidad de las OSC de formarse, funcionar y sostenerse. El sector en su totalidad tiene la capacidad de atraer la participación de los ciudadanos, prestar servicios, interactuar con el Estado y participar de otras formas en la vida social, política y económica. En conjunto, estas actividades contribuyen al adelanto del desarrollo democrático, la prestación de servicios y otros objetivos amplios.

Podría considerarse que la ley brinda espacio jurídico, del mismo modo que un edificio público brinda espacio arquitectónico, en que las personas pueden actuar por conducto de las OSC para abordar una amplia gama de objetivos de beneficio mutuo y de beneficio público. Este espacio jurídico puede ser abierto, de acceso amplio, propicio y favorable, o bien cerrado, de acceso difícil, restrictivo e inhibitorio. Los primeros definen un marco jurídico *propicio* y los últimos uno *restrictivo*.

Más recientemente, los gobiernos han utilizado la legislación como la principal herramienta para restringir el espacio de que dispone la sociedad civil, para obstaculizar sus actividades y fuentes de financiación, y para

⁵⁰ Véase *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, © 2004 Open Society Institute, págs. 65 a 75.

⁵¹ Véase, por ejemplo, Jem Bendell, *Debating NGO Accountability*, © 2006 Naciones Unidas; Kumi Naidoo, *Civil Society Accountability: Who Guards the Guardians?* © 2003 CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation; Gary Johns, *NGO Way to Go: Political Accountability of Non-Governmental Organizations in a Democratic Society*, © 2000 Institute for Public Affairs; Hugo Slim, *By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-Governmental Organisations*, © 2002, International Council on Human Rights Policy.

⁵² Véase la base de datos y el mapa mundial interactivo de las iniciativas de autorregulación de la sociedad civil de *One World Trust*.

⁵³ Algunos índices destacados han procurado evaluar los efectos de la reforma jurídica y reglamentaria, entre otros, Center for Civil Society Studies de la Universidad Johns Hopkins, *Comparative Nonprofit Sector Project*, el *CIVICUS Civil Society Index* y el *USAID NGO Sustainability Index*.

amenazar su existencia misma. Por medio de estas cargas reglamentarias, los gobiernos han actuado para debilitar y socavar la sociedad civil, muchas veces incipiente, en sus países. Las cargas reglamentarias pueden ser de muchos tipos: obstáculos para la formación, barreras para el registro, injerencia gubernamental en los asuntos internos de las OSC, tributación excesiva, obstáculos para la financiación del exterior, sanciones punitivas y otras restricciones jurídicas. Sin embargo, es innegable su impacto negativo, evidenciado por la capacidad reducida de las OSC de participar significativamente en las cuestiones de importancia pública y por su lucha por sobrevivir.

Medición del marco jurídico para las OSC

Algunos índices destacados han procurado evaluar los efectos de la reforma jurídica y reglamentaria, entre otros:

- *The Comparative Nonprofit Sector Project* (Proyecto comparativo del sector de organizaciones sin fines de lucro), Johns Hopkins University
- *Civil Society Index* (Índice de la sociedad civil), CIVICUS
- *NGO Sustainability Index* (Índice de sostenibilidad de ONG), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Organizaciones de la sociedad civil

- Facilidad de establecerse como entidad jurídica
- Normas de gobernanza interna
- Capacidad de participar en la gama completa de actividades, incluida la promoción y prestación de servicios, en cumplimiento de su misión
- Capacidad de recabar y obtener recursos por medio de actividades económicas, donaciones privadas y financiación gubernamental
- Capacidad de participar en la formulación de políticas

Sector de la sociedad civil

- Participación pública ampliada
- Satisfacción de las necesidades sociales, entre otras cosas mediante la prestación de servicios
- Ámbito para la expresión de grupos vulnerables.
- Vigilancia del desempeño del gobierno
- Sostenibilidad financiera del sector (que no necesariamente es autosuficiente)
- Asociación con el Estado y las empresas

**Apoyo del desarrollo
democrático**

**Apoyo del desarrollo
social y económico**

2) Proceso de aplicación

La fortaleza y viabilidad de la sociedad civil no es únicamente una cuestión del marco jurídico y de si este es propicio o restrictivo. También es, por supuesto, una cuestión de aplicación. Una legislación sólida y bien

formulada puede aplicarse mal o inadecuadamente o ni si siquiera aplicarse. Obviamente, los jueces y abogados desempeñan un papel decisivo en la aplicación de las leyes.

Desafíos de la aplicación

- **Bosnia y Herzegovina:** La Ley de asociaciones y fundaciones de 2001 en Bosnia y Herzegovina es considerada una legislación bien formulada y favorable que dispone un proceso de registro claro, sencillo y directo a nivel estatal [véase la nota]. No obstante, la aplicación por el estado ha tenido problemas constantes, pues los funcionarios del registro han denegado sistemáticamente la solicitud de organizaciones (como sindicatos y asociaciones de entidades jurídicas) a pesar de que la Ley claramente las permitía.
- **Territorios palestinos:** La Ley núm. 1 de 2000, Ley de asociaciones de beneficencia y organizaciones de la comunidad, es considerada una de las mejores leyes sobre OSC en el mundo árabe. Dispone un procedimiento de registro y un mecanismo de supervisión relativamente flexibles. Lamentablemente, las circunstancias políticas han impedido su aplicación efectiva y actualmente el gobierno dirigido por Hamas se opone a la Ley y hace caso omiso de ella o la soslaya activamente.
- **Sudáfrica:** La Ley de organizaciones sin fines de lucro de 1997, concebida para establecer un entorno propicio y estimular la buena gobernanza del sector cívico, prevé distintas categorías de organizaciones sin fines de lucro con beneficios tributarios y fiscales. En razón del enorme atraso en la tramitación de las solicitudes de registro y la administración deficiente, muchas organizaciones no se han registrado y, en consecuencia, no reciben los beneficios fiscales.

Nota: En razón de la estructura constitucional del Estado de Bosnia y Herzegovina, hay tres leyes sobre asociaciones y fundaciones, una para la República de Srpska, una para la Federación de Bosnia y Herzegovina y otra para el Estado de Bosnia. En este caso, nos referimos a la última de ellas.

No obstante, al mismo tiempo la legislación deficiente, inadecuada y hasta restrictiva puede aplicarse de modo

Aplicación progresista

- **Hungría:** El marco jurídico de Hungría no prevé el registro de una sucursal de una OSC extranjera; se trata simplemente una laguna de la ley. En respuesta a ello, el Gobierno ha facilitado el funcionamiento de OSC extranjeras en el país permitiéndoles registrarse como sucursales sin fines de lucro de empresas comerciales. Así pues, se eliminó el obstáculo jurídico por medio de un enfoque práctico del problema.
- **Líbano:** El marco jurídico para las OSC en el Líbano se basa en la Ley de asociaciones de 1909, de la era otomana. Por ello incluye procedimientos de registro obsoletos, como exigir que las asociaciones presenten la solicitud a la Autoridad Imperial otomana y que paguen la tasa de registro en la moneda de esa era. El Ministerio del Interior del Líbano ha emitido directrices para “interpretar” la Ley; aunque durante la mayor parte de la historia moderna del Líbano, las directrices interpretaron la Ley de forma regresiva, sobrecargando a las OSC. Más recientemente, el nuevo Ministro del Interior Dr. Ahmad Fatfat ha emitido directrices progresistas, que solo exigen una notificación y no la aprobación en la etapa de registro.
- **Ucrania:** La Ley de asociaciones públicas prohíbe que las asociaciones participen en actividades económicas y limita sus actividades según la condición territorial de las asociaciones. Actualmente, el Gobierno no aplica ninguna de estas disposiciones.

progresista.

En suma, la aplicación y el grado en que la ley se aplica justa, objetiva y apolíticamente son tan importantes como el marco jurídico propiamente dicho y su formulación teórica.

III. Panorama del entorno jurídico en determinados países

Esta sección contiene cuatro estudios de casos o, para ser más precisos, cuatro estudios de países en que se examina brevemente el marco jurídico que rige las OSC en cada uno de ellos, destacando los desafíos principales de la reforma jurídica y las estrategias que se han utilizado o se están utilizando para resolver esos problemas.

Los países seleccionados, el Afganistán, Liberia, Mauricio y Serbia, representan una cobertura geográfica amplia y un conjunto de desafíos diversos en materia de reforma jurídica. En el caso del **Afganistán**, en su calidad de país en situación posterior a un conflicto, se brinda un breve resumen de las enormes presiones de que es objeto el proceso de reforma jurídica cuando la percepción es que las OSC absorben un volumen importante de la corriente de asistencia de donantes extranjeros. **Liberia** también hace frente a cuestiones semejantes. Por ser un país insular de ingresos medios de 1,2 millones de habitantes, **Mauricio** tienen un sector de la sociedad civil relativamente bien desarrollado y respaldado por un marco jurídico más progresista; no obstante, los cambios económicos están generando nuevas tensiones en la sociedad y está aumentando la necesidad de mejorar la capacidad de los OSC. En la transición de un régimen autoritario a una democracia incipiente, las iniciativas de reforma jurídica en **Serbia** hasta hace poco se han visto frustradas por las disputas políticas de la élite. Al examinar cada país más detenidamente, esperamos extraer lecciones de aplicación más amplia.

A. Afganistán

1) Desafíos de la reforma jurídica

En los años inmediatamente posteriores a la caída de los talibanes (de 2001 a 2005) los grupos cívicos que deseaban obtener la condición de entidad jurídica disponían de dos formas de organización: organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales (ONG). La mayoría, incluidas las organizaciones extranjeras, se registraban como ONG y se regían por la Reglamentación de las actividades de las organizaciones no gubernamentales internas y extranjeras en el Afganistán⁵⁴ promulgada por los talibanes. En junio de 2005, había registradas más de 2.300 ONG y unas 400 organizaciones sociales. Por consiguiente, las iniciativas iniciales de reforma se centraron en la Reglamentación de los talibanes sobre las ONG e intentaron elaborar un marco jurídico para las ONG en particular.

Sin embargo, lamentablemente las ONG estaban funcionando en un entorno caracterizado cada vez más por la sospecha, la desconfianza y hasta la hostilidad respecto de sus actividades y del sector en general. Muchas personas del Gobierno y del público más amplio creían que las ONG realizaban actividades con fines de lucro y desviaban la asistencia extranjera de los afganos a quienes estaba destinada. Las ONG se constituyeron en el chivo emisario de una amplia gama de presuntos abusos.

⁵⁴ Esta reglamentación de los talibanes se emitió en 2000, Boletín Oficial núm. 792.

Indudablemente algunos hechos reales de abusos dieron credibilidad a esta percepción negativa. Es casi seguro, empero, que esta se debió, al menos en parte, al malentendido relativo a la definición de qué organizaciones eran ONG, qué hacían y cómo funcionaban.

Podría considerarse que la percepción negativa surgió del hecho de que los donantes muchas veces preferían abordar las necesidades de reconstrucción por conducto de ONG y no del nuevo Gobierno afgano. Sin embargo, parece igualmente probable que el marco jurídico inadecuado relativo a las ONG que quedó del período de los talibanes haya dejado funcionar a las ONG durante demasiado tiempo en un espacio jurídico ambiguo e incierto y fomentado una atmósfera de sospecha y desconfianza.

Algunos problemas específicos fueron los siguientes:

- La definición de ONG era inadecuada y no estaba claro qué era lo que la Ley reglamentaba.
- Los criterios de registro no eran claros y estaban sujetos a la discreción administrativa arbitraria, sin plazos para la medida final ni derecho a apelaciones administrativas o judiciales
- No se prescribían las normas de gobernanza interna, ni siquiera en teoría, y no existían requisitos de rendición de cuentas y responsabilidad interna, socavando de este modo la confianza pública en la transparencia y rendición de cuentas de las ONG.
- Las exigencias de presentación de informes y rendición de cuentas públicas eran excesivamente severas, pero en general no se aplicaban, lo que se tradujo en incertidumbre y posibles medidas arbitrarias por las autoridades y de evasión por el sector.

Experiencia adquirida: Afganistán

✓ **Importancia de la voluntad política**

El proceso de elaboración de legislación en el Afganistán se inició con el apoyo del Ministerio de Planificación (que en ese momento se ocupaba del registro y la supervisión de las ONG), que encabezó el grupo de trabajo intersectorial establecido para ello. El proceso, que culminó con un proyecto de ley favorable, se estancó debido al cambio de los responsables del Ministerio y el nombramiento de un Ministro que no solo se oponía a promulgar la el proyecto de ley favorable, sino que propuso por su cuenta una ley regresiva (a la que se opusieron enérgicamente las OSC del Afganistán). El proceso de reforma legislativa solo se reinició tras la renuncia del Ministro en diciembre de 2004.

✓ **Importancia del grupo de trabajo intersectorial**

El proceso de elaboración de la ley de 2002/2003 se basó desde el comienzo en un grupo de trabajo que incluyó representantes tanto de la sociedad civil como del Gobierno. Esto se tradujo en un proyecto de ley más favorable que el del proceso posterior de 2005, en que el Gobierno se encargó de la redacción y solo después recabó observaciones externas. Hay más posibilidades de lograr una ley que responda mejor a las necesidades de ambos sectores si las OSC participan desde el inicio.

✓ **Importancia de las aportaciones públicas más amplias**

Tanto en 2003 como en 2005 se invitó a la comunidad más amplia de OSC a que formulara observaciones. En 2003, esto otorgó más legitimidad al proyecto de ley; en 2005, si bien fue importante para que las OSC expresaran sus preocupaciones, fue insuficiente para superar la falta de participación durante el proceso de redacción y para dar legitimidad al proyecto de ley.

✓ **Importancia del apoyo de los donantes**

La comunidad de donantes puede tener mayor impacto e influencia sobre el gobierno que la comunidad de OSC. Esta influencia puede aplicarse, si se coordina adecuadamente, para lograr resultados positivos. En 2005, la disposición de excluir a las ONG de las licitaciones de proyectos gubernamentales centró la atención de los donantes en el proyecto de ley. La enérgica oposición de los donantes, incluida la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA), llevó al establecimiento de un “equipo de tareas conjunto” para redactar recomendaciones en relación con esa disposición y el proyecto de ley en general. La recomendación de los donantes se tradujo en la eliminación de la exclusión de las ONG de las licitaciones.

2) Estrategia de reforma jurídica

El Gobierno reconoció la importancia de elaborar un marco jurídico integral para las ONG en el Afganistán al inicio del período de reconstrucción. Con el apoyo del Ministerio de Planificación, se formó un grupo de redacción de la legislación integrado por representantes de los ministerios pertinentes y representantes del sector de las ONG. El grupo de trabajo redactó un proyecto de ley sobre ONG progresista, que se distribuyó ampliamente entre las ONG del país. Sobre la base de las observaciones recibidas de las ONG, el proyecto de ley se revisó y ajustó antes de su presentación al Ministerio de Planificación en julio de 2003. Así pues, ese proyecto de ley fue el resultado de un proceso amplio, inclusivo y participativo que contó con las aportaciones tanto de ONG como de funcionarios gubernamentales. Lamentablemente, debido en parte a cambios en el personal del Ministerio, el proyecto de ley no se promulgó y la reforma se estancó.

Posteriormente, en enero de 2005, el Gobierno afgano recientemente elegido asignó prioridad a la promulgación de una nueva ley sobre ONG. El Ministerio de Economía presentó un nuevo proyecto de ley en febrero de 2005. Este se basó parcialmente en el proyecto de 2003, aunque también contenía diferencias importantes que procuraban controlar, y en algunos casos reprimir, la actividad de las ONG. En respuesta a las objeciones del sector de las ONG y de la comunidad internacional, el Gobierno decidió modificar el proyecto de ley e invitó al sector de las ONG y los donantes internacionales a que formularan observaciones. De resultados de este proceso, entre febrero y junio de 2005 el proyecto de ley fue objeto de una serie de revisiones.

El Presidente Karzai promulgó la nueva Ley sobre ONG en junio de 2005. A diferencia de la reglamentación de los talibanes, la nueva Ley cumple las normas y buenas prácticas regulatorias internacionales en varias esferas decisivas. No obstante, algunas disposiciones onerosas de la Ley y la aplicación de esta siguen siendo problemáticas.

B. Liberia

1) Desafíos de la reforma jurídica

Durante el período de disturbios y guerra civil (1989-2003) en Liberia, las organizaciones de la sociedad civil intervinieron para prestar servicios básicos y asistencia a la población cuando la estructura y los sistemas de gobernanza del estado no funcionaban. Las OSC también estuvieron a la vanguardia del movimiento en favor de la democracia y fomentaron los derechos humanos básicos. El papel destacado que tuvieron en la prestación de servicios y asistencia humanitaria se tradujo en un gran aumento de su número; en determinado momento había más de 1.000 ONG en Liberia, que tiene una población ligeramente superior a 3 millones de personas. La falta de directrices claras y la coordinación insuficiente entre los distintos ministerios técnicos y la fiscalización del sector llevaron a confusión y abuso. Además, la falta de rendición de cuentas de las ONG a sus beneficiarios dio lugar a cuestionamientos de parte del público acerca de la naturaleza y la sostenibilidad de la labor de las ONG.

Se hizo frente a los siguientes desafíos:

- La falta de directrices claras para las ONG sobre la forma de incorporarse (registro) y acreditarse, que permitió la proliferación de ONG, incluidas las llamadas “ONG de maletín”.
- La falta de mecanismos centralizados de presentación de informes, que se tradujo en exigencias de presentación de informes a las ONG de parte de distintas instituciones gubernamentales.

- Mayores demandas del sector de las ONG para que se aclararan los procedimientos relativos a distintas cuestiones de su funcionamiento cotidiano, entre otras cosas sobre personal, inmigración, tributación, exenciones arancelarias y otras cuestiones logísticas, incluido el almacenamiento y el transporte.
- La necesidad de mayor transparencia y rendición de cuentas del sector de las ONG.
- La necesidad de establecer un mecanismo eficaz de asociación entre las ONG y el Gobierno de Liberia con el objeto de atraer la participación cívica en la definición del programa nacional de desarrollo y los procesos de reforma.

2) Estrategia de reforma jurídica

En la década de 1980 se emprendieron iniciativas para elaborar directrices para el funcionamiento de organizaciones privadas voluntarias. Aunque estas se aprobaron en 1988, en general no se pusieron en práctica debido a la guerra civil. En 2000, 2001, y 2005 se realizaron nuevos intentos de establecer una política sobre ONG. En 2005, durante el gobierno de transición, se redactó un borrador, que nunca se aprobó.

En 2005, el PNUD prestó apoyo para elaborar un catálogo de las organizaciones de la sociedad civil. El informe final del ejercicio subrayó la necesidad de que el PNUD participara en el desarrollo de un marco normativo para asegurar el espacio jurídico y las garantías que necesitaban las OSC, en particular las ONG, para funcionar.

El primero gobierno elegido democráticamente después de la guerra en 2006 reconoció el importante papel que desempeñaban las organizaciones de la sociedad civil, en particular las ONG, para la prestación de servicios básicos y asistencia humanitaria, y su importancia permanente en el adelanto del programa nacional de desarrollo. En respuesta a las peticiones del sector de ONG y del público en general, asignó prioridad a la elaboración de una política y directrices relativas a ONG para suministrar un marco normativo para su funcionamiento en Liberia, lo que se incluyó en la estrategia provisional de lucha contra la pobreza de 2006.

La Constitución de Liberia de 1986 garantiza el derecho de asociación y, en consecuencia, el marco normativo procuró suministrar directrices claras para el registro (incorporación) y fiscalización del funcionamiento de las ONG. Se encomendó al Ministerio de Planificación y Asuntos Económicos que supervisara y evaluara las actividades de las ONG y mejorara la cooperación entre el Gobierno y las ONG, y se pidió asistencia al PNUD para la formulación de la política.

En respuesta a ese pedido, en 2007 el PNUD contrató a un consultor para que redactara un proyecto de marco normativo, después de una serie de consultas con ONG locales, nacionales e internacionales, organismos gubernamentales, donantes y el sistema de las Naciones Unidas.

El Ministerio de Planificación y Asuntos Económicos también elaboró un proyecto de esa política. Las disposiciones propuestas en la versión del Ministerio limitaban seriamente la capacidad de las ONG de funcionar con independencia. Esas disposiciones iban desde la presentación de todas las propuestas de proyectos al Ministerio para su aprobación antes de solicitar financiación hasta la vigilancia especial de las actividades de las ONG por funcionarios gubernamentales.

Experiencia adquirida: Liberia

✓ **Importancia de identificar los defensores dentro del gobierno y trabajar con ellos**

El proceso normativo gozó de la voluntad política suficiente pues el Gobierno de Liberia le asignó prioridad incluyéndolo como resultado en la estrategia provisional de lucha contra la pobreza. Además de la voluntad política amplia, el proceso también contó con defensores en el Ministerio de Planificación y Asuntos Económicos. El Ministro y el Viceministro comprendieron la importancia de atraer la participación civil para elaborar una política justa que brindara un marco para el funcionamiento de las ONG, fortaleciera el papel de fiscalización del Gobierno y, al mismo tiempo, brindara el espacio adecuado para que las ONG se autorregulasen. Estos defensores pudieron abordar las preocupaciones y las opiniones contrarias dentro del Ministerio y de otros ministerios técnicos y alcanzar un consenso en el Gobierno sobre las disposiciones normativas.

✓ **Importancia de encontrar un terreno común entre las diversas organizaciones de la sociedad civil**

Las ONG internacionales deseaban abordar los procedimientos básicos de funcionamiento, como el registro, la tributación y las exenciones arancelarias, en tanto que las OSC nacionales se centraron en el fortalecimiento de la democracia incipiente en Liberia y consideraban el proceso normativo un paso en esa dirección. Deseaban asegurar que la política no regulara en exceso las actividades de las ONG pequeñas, sino que garantizara su participación e intervención en la definición de un programa nacional. Encontrar un terreno común en el sector de las ONG era importante para mantener un mejor diálogo con el Gobierno. Así pues, se propuso la autorregulación como alternativa de la fiscalización gubernamental. Se sugirió que la participación en el Consejo nacional de ONG (el órgano de autorregulación y coordinación propuesto) fuese voluntaria, pues muchas ONG internacionales eran renuentes a participar en mecanismos nacionales de autorregulación. La política alentó a todas las ONG acreditadas a asociarse al Consejo de ONG.

✓ **Importancia de abordar las principales preocupaciones planteadas por los interesados**

Una lección extraída es la importancia de abordar las preocupaciones subyacentes de los distintos interesados para asegurar su participación permanente en el proceso de elaboración de la política, así como en su aplicación satisfactoria. Fue fundamental abordar las cuestiones de la transparencia y rendición de cuentas en el sector de las ONG. Las ONG y las Naciones Unidas tuvieron éxito en la promoción del fortalecimiento de la capacidad de las ONG para autorregularse en lugar de que el Gobierno tuviera una función de fiscalización amplia y se viera obligado a utilizar recursos críticos y capacidad para vigilar los proyectos y las actividades financieras de las ONG.

✓ **Importancia del apoyo permanente para la aplicación de la política sobre ONG**

El apoyo a los marcos jurídicos para las ONG debería abarcar la aplicación del marco para garantizar que fuera eficaz y eficiente.

El proyecto del Ministerio generó airadas protestas del sector de las ONG y recibió fuertes críticas de ONG nacionales e internacionales. El sistema de las Naciones Unidas también planteó sus observaciones al Ministerio y le instó a elaborar directrices que no limitaran ni las actividades de las ONG ni la capacidad y los recursos del Ministerio. El PNUD y la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) desempeñaron un papel importante facilitando el diálogo entre las ONG nacionales e internacionales y los ministerios pertinentes. Se estableció un comité de trabajo, presidido por el Ministerio de Planificación y Asuntos Económicos, con representantes del Comité Consultivo de la Sociedad Civil (un consorcio de 15 organizaciones

coordinadoras nacionales), el Grupo Directivo y de Gestión (un consorcio de ONG internacionales en Liberia) y representantes de varios ministerios técnicos. El PNUD y la UNMIL también participaron en el comité de trabajo y el PNUD prestó apoyo logístico para sus reuniones. Los miembros del comité de trabajo negociaron todos los aspectos de la política y redactaron una nueva política sobre ONG en julio de 2007. El PNUD prestó apoyo al Comité Consultivo de la Sociedad Civil para la organización de una serie de seminarios de divulgación destinados a presentar el proyecto de política a la sociedad civil local de otras regiones de Liberia y así atraer la participación en el proceso normativo de las organizaciones que no tenían presencia en la capital. La versión final del proyecto se validó en una reunión de interesados nacionales celebrada en enero de 2008. Tras su aprobación por el Gabinete, en junio de 2008 entró en vigor la **Política nacional sobre organizaciones no gubernamentales en Liberia**.

El PNUD sigue prestando apoyo técnico y logístico tanto a ONG nacionales como al Ministerio de Planificación y Asuntos Económicos para la aplicación eficaz de la política. Respaldó la firma de un memorando de entendimiento entre 22 ONG y redes de ONG locales importantes para encabezar el proceso de búsqueda de consenso para el establecimiento del Consejo de ONG, el órgano de autorregulación y coordinación de las ONG. Una vez formado, el Consejo se constituirá en la voz representativa de las ONG en todo tipo de intervención con el Gobierno y en los procesos nacionales de diálogo. El PNUD también presta apoyo a la Comisión de Gobernanza para consolidar la política nacional a fin de que desarrolle una estrategia clara para la institucionalización de la participación cívica en los procesos de gobernanza y desarrollo a nivel local y nacional.

C. Mauricio

1) *Desafíos de la reforma jurídica*

Desde su independencia en 1968, Mauricio ha pasado de ser una economía agrícola de ingresos bajos a una economía diversificada de ingresos medios que tiene sectores financiero, industrial y de turismo pujantes. La transición económica ha traído aparejadas nuevas presiones sociales, que han llevado al Gobierno a depender más de la sociedad civil para satisfacer las demandas públicas.

El marco jurídico para la sociedad civil en Mauricio se fundamenta tanto en el derecho consuetudinario como en el derecho civil y las tradiciones jurídicas islámicas. Esta orientación híbrida se manifiesta en la variedad de formas disponibles de OSC, entre otras, asociaciones, organizaciones y clubes juveniles, clubes y federaciones deportivas, organizaciones multideportivas, fondos de pensión de empleados, empresas sin fines de lucro, fondos fiduciarios, incluidos fondos de beneficencia, y fondos de *habiz*.

La gran mayoría de las OSC de Mauricio se formaron y registraron como asociaciones; el registro oficial cuenta con casi 8.000 organizaciones, aunque las estimaciones del número de asociaciones activas varían.

Si bien la ley que rige las asociaciones establece un marco jurídico que funciona satisfactoriamente, hay varias esferas fundamentales que pueden mejorarse, a saber:

- La ley tiene insuficientes salvaguardas de procesales para garantizar una rápida tramitación del registro.
- La ley no aborda adecuadamente las cuestiones de transparencia, buena gobernanza y rendición de cuentas.
- El marco tributario acepta en forma encomiable la condición de beneficencia, que está relacionada con exenciones impositivas, pero los procedimientos de aplicación son poco claros y no existen las normas de rendición de cuentas correspondientes.

- Los incentivos fiscales de que disponen los donantes se eliminaron para donantes particulares en 2006 y para empresas en 2007, socavando así la capacidad de las OSC de obtener financiación.

Experiencia adquirida: Mauricio

✓ **Importancia de una estrategia integral**

En Mauricio el proceso de reforma jurídica no es independiente; forma parte de un proyecto amplio de fortalecimiento de la sociedad civil de varios ciclos que examina por medio de un estudio empírico la política gubernamental relativa a la sociedad civil, la responsabilidad social de las empresas y el estado de la sociedad civil en general. Entre otras cosas, los resultados de estas investigaciones constituyeron la base del examen jurídico. Tras dedicar considerable tiempo a la investigación, las consultas y las recomendaciones escritas, la elaboración de la siguiente etapa práctica de aplicación del examen jurídico destaca la forma en que el proceso se planificó y se puso en marcha de forma integral.

✓ **Importancia de prever el tiempo necesario**

El proceso de reforma jurídica se distingue no solo por formar parte de una estrategia integral, sino también por el reconocimiento del tiempo que necesita el proceso. La evaluación del marco vigente y las necesidades de la reforma jurídica se realizó después de un proceso de nueve meses, que incluyó múltiples entrevistas y reuniones de grupos de reflexión, además del examen exhaustivo de las leyes y reglamentaciones. Se reconoció también que el proceso necesitaba tiempo y se espaciaron las actividades de redacción y revisión del proyecto de ley para garantizar una mayor legitimidad.

✓ **Importancia de la participación pública amplia**

Las conclusiones del examen jurídico se basan en un extenso proceso de reunión de información por medio de entrevistas y reuniones de grupos de reflexión tanto con funcionarios gubernamentales como con representantes de OSC. Además, la presentación de conclusiones y recomendaciones preliminares en un seminario nacional brindó una nueva oportunidad de participación pública en el proceso y llevó al ajuste del examen jurídico. El apoyo a la participación en el proceso de examen jurídico también prosiguió con actividades prácticas de concienciación.

✓ **Importancia de la asistencia técnica**

Mauricio tiene un sistema jurídico bien formulado arraigado fuertemente tanto en el derecho civil francés como en el derecho consuetudinario británico. El consultor jurídico nacional a quien se encomendó el examen jurídico es un experto abogado en actividad y profesor de derecho, además de Presidente de la Comisión de Reforma de la Legislación del país. No obstante, la incorporación de experiencia internacional comparada ha sido decisiva para suministrar una perspectiva más amplia de los puntos fuertes y débiles del marco jurídico para la sociedad civil de Mauricio.

2) Estrategia de reforma jurídica

Reconociendo la importancia del marco jurídico para la capacidad, fortaleza y viabilidad del sector cívico y comprendiendo la importancia de contar con un sector cívico robusto y capaz para el desarrollo social y

económico de Mauricio, la oficina del PNUD en el país concibió y elaboró un proyecto integral de apoyo a la sociedad civil denominado Fortalecimiento del sector de las ONG en Mauricio. El PNUD financió el proyecto de tres años de duración (2005-2007) y lo ejecutó en asociación con el Consejo de Servicios Sociales de Mauricio y el Ministerio de Seguridad Social, Solidaridad Nacional, Bienestar de las Personas de Edad e Instituciones de Reforma (Ministerio de Seguridad Social). El Proyecto tuvo por objeto mejorar el papel de las ONG como asociadas capaces e importantes del Gobierno y el sector privado en el desarrollo socioeconómico del país mediante el fortalecimiento del sector.

El examen del marco jurídico y reglamentario relativo a la sociedad civil fue solo uno de los componentes del proyecto amplio. Otros componentes fueron una evaluación participativa de la sociedad civil utilizando la metodología del índice de la sociedad civil, un examen completo del Consejo de Servicios Sociales de Mauricio, un examen de las políticas de responsabilidad social de las empresas de Mauricio y un examen de la política gubernamental relativa al sector de la sociedad civil. Los resultados de cada uno de estos componentes se volcaron en el examen jurídico.

En la evaluación jurídica se examinó el marco jurídico y reglamentario relativo a todos los aspectos del ciclo de vida de las ONG, es decir la definición, la existencia, la gobernanza interna, la fiscalización externa y el cese de operaciones de las ONG, además de su financiación y régimen tributario. Fue realizada por un consultor jurídico nacional y uno internacional. Los dos abogados trabajaron juntos en la reunión y el análisis de información proveniente de por lo menos tres fuentes:

- 1) Un estudio preliminar de las leyes y reglamentaciones, directivas administrativas y decisiones judiciales vigentes relativas a las ONG;
- 2) Investigaciones sobre el terreno mediante consultas con los interesados pertinentes para evaluar las prácticas de aplicación reales;
- 3) Un seminario nacional auspiciado por los asociados en el proyecto (el PNUD, el Consejo de Servicios Sociales de Mauricio y el Ministerio de Seguridad Social) en el que se presentaron las conclusiones y recomendaciones preliminares para su debate.

Posteriormente se redactó un proyecto de evaluación jurídica y se distribuyó a los asociados del proyecto y la comunidad de la sociedad civil en general. En este se examinó una amplia gama de cuestiones, desde la libertad de asociación y su protección según el derecho internacional y la Constitución de Mauricio hasta el panorama general de las distintas formas jurídicas de OSC, desde la capacidad de las OSC de participar en actividades de políticas públicas hasta las actividades económicas, desde la reglamentación de los fondos de beneficencia y el tratamiento tributario hasta el marco para distintas formas de financiación directa de las OSC. El informe concluyó formulando recomendaciones específicas destinadas a mejorar el marco jurídico y reglamentario. Los redactores solicitaron explícitamente que se formularan observaciones sobre las conclusiones y recomendaciones contenidas en el proyecto de informe, cuya redacción se completó en mayo de 2008.

El producto del proyecto Fortalecimiento del sector de las ONG en Mauricio, el informe sobre la evaluación jurídica, se siguió elaborando y se integró en el siguiente ciclo de proyecto del PNUD, denominado “Apoyo al desarrollo inclusivo”. Las recomendaciones de la evaluación jurídica se han incorporado en un proyecto de ley que, en mayo de 2009, estaba tramitándose a nivel ministerial. Previendo su aprobación por el Gabinete, se está planificando la realización de distintos seminarios y actividades de concienciación para mejorar la repercusión de la evaluación jurídica del proyecto.

D. Serbia

1) *Desafíos de la reforma jurídica*

Hasta julio de 2009 en Serbia las OSC funcionaban en el marco de leyes arcaicas promulgadas por la ex República Federativa Socialista de Yugoslavia, entre otras:

- 1) La Ley de asociación de ciudadanos en agrupaciones, organizaciones sociales y organizaciones políticas establecidas en el territorio de la República Federativa Socialista de Yugoslavia (1990);
- 2) La Ley de organizaciones sociales y asociaciones de ciudadanos de la República Socialista de Serbia (1982); y
- 3) La Ley de legados, fundaciones y fondos fiduciarios de la República de Serbia (1989).

Estas leyes no suministraban un marco claro, integral y propicio para las OSC en Serbia. Entre las deficiencias concretas del marco jurídico figuraban las siguientes:

- Requisitos de registro obligatorios tanto para asociaciones como fundaciones;
- La prohibición de que una persona física o jurídica extranjera fundara una asociación;
- La prohibición de que OSC extranjeras establecieran una sucursal en Serbia;
- El poder discrecional amplio de las autoridades del registro (incluida la exigencia de que el órgano correspondiente determinara la necesidad de establecer una fundación);
- El requisito de registrar los miembros de las organizaciones internacionales.
- El concepto de finalidad aceptada de beneficio público se interpretaba de manera restrictiva y no incluía una serie de actividades que suelen considerarse de beneficio público.

2) *Estrategia de reforma jurídica*

Desde la destitución de Slobodan Milosevic en 2000, se emprendió un conjunto de iniciativas para modernizar el marco jurídico serbio, aunque solo el 8 de julio de 2009 se promulgó la nueva Ley de asociaciones. Hasta ese momento, Serbia era uno de los pocos países de Europa en que aún no se había reformado ampliamente el marco jurídico relativo a las ONG para que cumpliera las normas internacionales y las mejores prácticas regionales.

Sin embargo, la sociedad civil, con el apoyo de agentes internacionales, ha logrado avances significativos en Serbia, y la experiencia adquirida en el proceso será importante para hacer frente a otros desafíos en el futuro. La mayoría de las iniciativas de reforma hasta la fecha se centraron en la revisión del marco jurídico para las asociaciones⁵⁵. En 2001 se elaboró el proyecto de ley sobre asociaciones, que se perfeccionó en 2002 con aportaciones sustantivas del Consejo de Europa y ONG serbias e internacionales. El proyecto de ley se estancó en el Parlamento y luego se retiró después de la celebración de elecciones adelantadas.

⁵⁵ Además, entre las iniciativas de reforma legislativa pasadas o actuales figuran la redacción de un proyecto de ley sobre ONG extranjeras, un proyecto de ley sobre donaciones y fundaciones y un proyecto de ley sobre voluntariado. Las dos últimas aún están pendientes.

Experiencia adquirida: Serbia

✓ **Importancia de la voluntad política**

En Serbia la falta de voluntad política limitó la posibilidad de los decididos activistas locales de lograr la reforma deseada. Cabe destacar que dirigentes gubernamentales clave y representantes de OSC reconocieron la necesidad de la reforma y colaboraron para sentar las bases de la reforma, para que se promulgara el proyecto de ley cuando surgiera la oportunidad.

✓ **Importancia de un grupo de trabajo intersectorial**

Al igual que en el Afganistán, también en Serbia la formación de un grupo de trabajo intersectorial desde el inicio del proceso fue decisiva para la elaboración de un proyecto de ley sobre asociaciones favorable.

✓ **Importancia de las aportaciones del público en general**

También en este caso se realizaron esfuerzos por recabar aportaciones y observaciones sobre el proyecto de ley, distribuyéndolo ampliamente entre asociaciones de toda Serbia.

✓ **Importancia de la participación de instituciones multilaterales**

El Consejo de Europa y la OSCE han desempeñado un papel fundamental en el proceso de redacción del proyecto de ley al reunir a los interesados y directamente al formular observaciones sobre el proyecto de ley. Además, en su calidad de miembro del Consejo de Europa y candidato a la Unión Europea, Serbia asigna gran importancia a la postura del Consejo de Europa.

En noviembre de 2004 el Ministerio de Administración y Gobierno Local de Serbia reinició el proceso de reforma emitiendo un nuevo proyecto de ley de asociaciones. Desde el inicio, el Ministerio alentó la inclusión y participación de las ONG. El Ministerio auspició una mesa redonda sobre el nuevo proyecto de ley y respaldó la formación de un grupo de trabajo integrado por ONG locales y un experto internacional. En abril de 2005 el Ministerio emitió un proyecto de ley revisado e invitó al grupo de trabajo de ONG a que formulara observaciones. En mayo de 2005 el Ministerio emitió la tercera versión del proyecto de ley, en el que se incluyeron principalmente las observaciones del grupo de trabajo de ONG. En noviembre de 2005 el Ministerio, en colaboración con el Consejo de Europa y la OSCE, auspició una mesa redonda sobre el proyecto de ley para debatirlo y recabar las observaciones planteadas por el Consejo de Europa. Además de representantes de las organizaciones auspiciantes, participaron en la mesa redonda representantes de las principales ONG serbias, académicos y abogados de derechos humanos.

En marzo de 2006 el Ministerio convocó nuevamente una reunión del grupo de trabajo para que presentara una versión revisada del proyecto de ley, que posteriormente el Gobierno aprobó y remitió al Parlamento. En ese período, el Gobierno perdió la mayoría parlamentaria, lo que llevó a la celebración de elecciones generales en enero de 2007. Al formarse un nuevo Gobierno en el segundo trimestre de 2007, el proyecto de ley de asociaciones volvió a convertirse en una iniciativa prioritaria y, tras una pequeña revisión por el Ministerio, el Gobierno lo aprobó. La Asamblea Nacional estuvo a punto de aprobarla en diciembre de 2008, pero quedó en suspenso por razones de procedimiento. Luego de la enmienda del reglamento de la Asamblea Nacional serbia, el 8 de julio de 2009 finalmente se promulgó la Ley de Asociaciones.

IV. *Papel de los agentes internacionales en apoyo de un entorno cívico propicio*

Esta sección describe los requisitos previos para que las iniciativas de reforma jurídica tengan éxito y el papel que pueden desempeñar los agentes internacionales que participan en la concepción y el desarrollo de iniciativas relativas a la sociedad civil para trabajar eficazmente en pos de la promoción de entornos jurídicos favorables a la sociedad civil. Como ya se mencionó, la reforma jurídica suele ser solo un paso de un proceso formulado para facilitar la participación eficaz de la sociedad civil en el desarrollo y la democracia. Por consiguiente, las organizaciones internacionales deberían examinar la forma en que sus planes de apoyo a la reforma judicial se condicen con sus estrategias más amplias de apoyo a la sociedad civil.

Tras examinar ciertas consideraciones sobre limitaciones, esta sección analiza las estrategias de reforma en tres esferas separadas aunque relacionadas entre sí, a saber: 1) mejora del marco jurídico, 2) mejora del proceso de aplicación y 3) en circunstancias especialmente difíciles, posibles estrategias adecuadas para proteger a la sociedad civil o sentar las bases para una futura reforma.

A. Consideraciones sobre limitaciones

1) *Voluntad política*

Para reformar leyes y reglamentaciones o mejorar la aplicación, el gobierno debe reconocer la necesidad de la iniciativa de reforma y asignarle una prioridad más elevada respecto de otras prioridades gubernamentales. Esto puede parecer evidente, pero a veces no se tiene debidamente en cuenta.

Importancia de la voluntad política

Afganistán: El Gobierno de Transición reconoció desde un principio (en 2002) que el marco jurídico del régimen de los talibanes era inadecuado. El año siguiente apoyó el proceso de reforma pero los cambios ocurridos en el Ministerio que encabezaba el proceso de reforma le restaron voluntad política. Solo en 2005 el Gobierno del Afganistán renovó su compromiso con la reforma legislativa relativa a la sociedad civil.

Mauricio: Aunque la reforma aun está pendiente, el Gobierno, como asociado en la ejecución del proyecto de fortalecimiento de la sociedad civil encabezado por el PNUD, está empeñado en el proceso de reforma, reconociendo la necesidad de contar con un sector de la sociedad civil más evolucionado.

Serbia: Podría considerarse que desde 2000 la falta de voluntad política fue el principal obstáculo para la reforma. Las limitadas oportunidades que surgieron se desvanecieron rápidamente debido a cambios en el Gobierno o nuevos mecanismos constitucionales.

En algunos contextos, representantes de OSC han emprendido iniciativas de reforma sin el apoyo ni la participación del gobierno. A veces el gobierno posteriormente respalda esas iniciativas de reforma independiente. En otros casos, el gobierno, aunque inicialmente apoye la iniciativa de reforma agradeciendo que lo liberen del peso de ocuparse de esta cuestión, luego podría preocuparse por la dirección que toma el proceso de reforma e intervenir para demorar, bloquear o desbaratar dicho proceso. Así pues, la incapacidad de asegurar la participación del gobierno en muchos casos se ha traducido en el estancamiento de las iniciativas de reforma. En otros casos, las elecciones pueden llevar a un cambio de funcionarios gubernamentales que, ansiosos de diferenciarse de sus predecesores, podrían rechazar iniciativas de reforma en curso. El desafío, obviamente, es educar al gobierno sobre las ventajas de la reforma.

Los agentes internacionales⁵⁶ pueden desempeñar un papel decisivo para el fortalecimiento de la voluntad política. Promoviendo el diálogo entre las OSC y los funcionarios gubernamentales, suministrando información comparada y conocimientos especializados, constituyéndose en mediadores entre los interesados pertinentes para fomentar la comprensión y el consenso, simplemente aumentando la visibilidad de esos diálogos por medio de la participación y auspiciando foros para educar a los funcionarios gubernamentales sobre las necesidades de la reforma, las organizaciones internacionales pueden contribuir a tender puentes para el diálogo, la educación y la comprensión. Todos los enfoques y estrategias de reforma enumerados *infra* contribuyen al fomento del consenso y el fortalecimiento de la voluntad política en apoyo de la reforma jurídica.

2) Liderazgo de instituciones y personas locales

Los programas que promueven un entorno cívico favorable tienen más probabilidades de éxito si las instituciones y los particulares locales asumen el control de las actividades. En este caso el papel de las organizaciones internacionales es servir de catalizadores del proceso a nivel político y comunitario. El apoyo internacional puede prestarse mediante múltiples intervenciones, entre otras la asistencia técnica, el fomento de la capacidad y el apoyo diplomático, pero el liderazgo exclusivo en la redacción de leyes o actividades de cabildeo no es la mejor manera de satisfacer las necesidades de la sociedad civil. Al apoyar iniciativas locales, las organizaciones internacionales fortalecen los conceptos de rendición de cuentas y autosuficiencia, promueven los valores democráticos y contribuyen a asegurar que las leyes reflejen adecuadamente las condiciones locales.

El liderazgo local supone la capacidad local. Muchas organizaciones internacionales dedican importantes recursos a las iniciativas de fomento de la capacidad, dirigiéndolas a representantes de OSC, funcionarios gubernamentales, jueces, abogados privados y otros profesionales. Las intervenciones de fomento de la capacidad pueden incluir el suministro de información comparada y asistencia técnica sobre cuestiones pertinentes; capacitación en que se imparten conocimientos sustantivos y/o competencias prácticas; formación de instructores como forma de multiplicar la repercusión; cursos universitarios, pasantías y becas para estudiantes y profesionales; la producción de publicaciones; y conferencias, seminarios y actividades internacionales. La ampliación de las redes de contacto, el mejor acceso a la información y los recursos, y la comunicación y coordinación más eficaz entre OSC y entre OSC y el gobierno y/u otros agentes son decisivos para el fomento de la capacidad local.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, a continuación analizaremos distintas formas de intervenciones adecuadas a contextos diferentes. En muchos países hay posibilidades reales de lograr la reforma jurídica. En muchos otros, esta podría no ser viable inmediatamente⁵⁷. Las organizaciones internacionales deben reconocer las posibilidades de reforma y concebir estrategias de respuesta apropiadas.

⁵⁶ Cabe repetir que por “agentes internacionales” se entienden las Naciones Unidas, en particular el PNUD, y otras organizaciones multilaterales, como el Banco Mundial, la OSCE y la Comunidad Europea, así como organizaciones gubernamentales bilaterales y las ONG internacionales. Reconocemos la amplia y diversa gama de misiones, mandatos, puntos de partida y herramientas disponibles en relación con el apoyo y las intervenciones. Este documento no está dirigido a ninguna organización en particular y no tiene por objeto aconsejar una estrategia adecuada para un país determinado ni detallar la forma de aplicar una estrategia determinada. En cambio, el manual procura plantear cuestiones de preocupación común sobre la reforma de la legislación relativa a la sociedad civil. Solo quienes trabajan en el contexto específico de un país están en condiciones de determinar la estrategia más eficaz y su aplicación.

⁵⁷ Véase la sección IV D) para un análisis de los enfoques posibles en casos en que la reforma jurídica no sea viable inmediatamente.

B. Puesta en práctica de la reforma jurídica

En países en que hay una posibilidad real de reforma jurídica, las organizaciones internacionales pueden desempeñar un papel de apoyo y facilitación, actuando para galvanizar el proceso⁵⁸. Obviamente la reforma jurídica no consiste en una sola actividad, es un proceso iterativo continuo. Puede entenderse como una serie de pasos superpuestos, entre otros las fases de evaluación, redacción de la ley y vigilancia y evaluación de la ley promulgada en última instancia. Las intervenciones de apoyo podrían ser adecuadas para algunas o todas estas fases. El papel del PNUD en el proceso de reforma jurídica de Chipre descrito más adelante es un buen ejemplo de apoyo y facilitación de varias etapas.

1) Evaluación

El éxito de la reforma jurídica depende de una evaluación sólida del marco jurídico vigente; esta evaluación es el cimiento sobre el que deben construirse las iniciativas de reforma.

El primer paso es realizar un análisis contextual, es decir, examinar, más allá de la legislación, el entorno más amplio y las oportunidades y los obstáculos para la reforma. Las preguntas que deben plantearse al inicio de todo proceso de reforma pueden incluir las siguientes: ¿Cuál es la actitud del gobierno respecto de la reforma? ¿Hay oportunidades políticas para la reforma? ¿Cuáles son los obstáculos políticos? ¿Cuál es la situación del sector de las OSC? ¿Es el momento adecuado? ¿Hay cuestiones macropolíticas (por ejemplo una reforma constitucional o elecciones) que tornen improbable la reforma del marco jurídico relativo a la sociedad civil?

Interesados

Definición: Toda organización, entidad gubernamental o persona interesada en el reforma de la legislación relativa a las OSC o que podría verse afectada por ella. Entre otras:

- OSC
- Gobierno: gobierno central, ministerios, gobiernos locales, oficinas de enlace entre el gobierno y las ONG, etc.
- Parlamento/Congreso
- Poder judicial
- Empresas
- Medios de comunicación
- Académicos
- Estudiantes de derecho
- Beneficiarios y mandantes de OSC

El segundo paso debería incluir el catálogo de interesados. Este consolida el análisis contextual identificando los interesados que tienen sus propias metas en cuanto a promover o evitar la reforma jurídica. Es fundamental tener en cuenta a los interesados de todos los sectores, en particular el gobierno y la sociedad civil. ¿Hay OSC con conocimientos especializados y capacidad para promover la reforma? Si la actitud del gobierno es mayormente negativa, ¿hay aliados potenciales en algún ministerio? ¿Se tienen contactos en el

⁵⁸ Esta sección se centra en los contextos nacionales en que hay oportunidades detectables de reforma jurídica y participación internacional. Reconocemos que a menudo esto no sucede. Los gobiernos podrían ser renuentes a examinar la posibilidad de la reforma jurídica relativa a la sociedad civil y/o considerar la participación internacional una injerencia. En estos casos, los agentes internacionales deberán analizar estrategias alternativas, que se describen en la sección IV D).

parlamento? Habida cuenta de la importancia fundamental del control local, ¿qué interesados deberían participar en la evaluación y en la iniciativa de reforma más amplia? ¿Quién tiene la capacidad de emprender la redacción jurídica y de encabezar las actividades de promoción?

El tercer paso es realizar un examen exhaustivo y profesional del marco jurídico y reglamentario vigente relativo a la sociedad civil. Evidentemente el alcance del examen jurídico variará; podría ser integral, examinando el marco general relativo a la sociedad civil, o ser más específico, analizando, por ejemplo, el marco jurídico que rige la participación de las OSC en actividades económicas o de promoción. En todo caso, deberá analizar tanto la legislación como su aplicación. Como se indica *supra*, el examen jurídico debería realizarse con el liderazgo, o al menos la participación, de abogados locales (según la capacidad local). Idealmente, debería comparar el marco jurídico vigente con la buena práctica reglamentaria internacional.

Una vez finalizado, debería considerarse también la posibilidad de publicar el examen de la evaluación jurídica. La distribución de proyectos de versiones del examen jurídico a interesados directos para recabar sus observaciones y comentarios es una buena manera de incluir un conjunto más amplio de agentes en la fase de evaluación. Las actividades de debate público también son útiles para alentar una mayor participación en el proceso. Debería divulgarse ampliamente la evaluación final, no solo a los interesados directos, sino a todos los miembros de la comunidad de OSC y los círculos gubernamentales afectados.

Una vez completada una buena evaluación, los interesados locales tendrán una base sólida para decidir la estrategia de reforma. Además de determinar las esferas importantes que deben reformarse y las soluciones alternativas, idealmente la evaluación debería ayudar a los interesados a reconocer las consecuencias de emprender un proceso de reforma.

2) Interés en la reforma

Las organizaciones internacionales pueden ayudar a las iniciativas locales a centrar su atención en las cuestiones jurídicas relativas a las OSC. Es evidente que la participación de asociados locales en la etapa inicial de evaluación, en la realización de investigaciones de base y en la ponderación de las posibles soluciones estimula el compromiso local con el proceso. Pero no todos los procesos de reforma se realizan sin contratiempos. Por el contrario, hay distintas razones (por ejemplo, elecciones) que podrían ocasionar que se interrumpiera el proceso entre la fase de evaluación y la de redacción de la ley, frenando así el impulso que se hubiera generado.

Análisis de las consecuencias de la reforma

En **Eslovaquia** la adopción de un mecanismo de distribución de impuestos (que permitía a los contribuyentes particulares y empresariales asignar hasta el 2% de sus impuestos a OSC elegibles) llevó a la eliminación de incentivos para donantes particulares y empresariales (es decir, desgravaciones impositivas disponibles por donaciones a OSC). Los defensores de los sistemas de asignación de impuestos deberían analizar los posibles riesgos y beneficios para el sector antes de emprender una iniciativa de reforma tributaria de este tipo. Más aún, los interesados tal vez deseen determinar los factores que influyen sobre la decisión de “reformular o no reformar”.

Apoyo al proceso de reforma jurídica en Chipre

La Estrategia de Mediano Plazo sobre la asistencia oficial para el desarrollo (2006-2010) de **Chipre** destaca el papel de las ONG en la prestación de asistencia y la ejecución de proyectos de desarrollo. Un estudio preliminar del marco jurídico vigente relativo a las ONG realizado por la Oficina de Planificación detectó una serie de lagunas en la legislación y dificultades procesales que afectaban la cooperación en curso entre el Gobierno y las ONG. Las cuestiones identificadas fueron, entre otras, la elegibilidad y selección de ONG para recibir financiación, los requisitos de rendición de cuentas y otras condiciones, y los controles para proteger fondos públicos. En 2007 la Oficina pidió asistencia al proyecto Acción para la cooperación y la confianza en Chipre del PNUD.

En respuesta a ello, el proyecto del PNUD prestó apoyo al Centro Europeo para la Ley Sin Fines de Lucro para que celebrara consultas con OSC y la Oficina de Planificación a fin de producir una evaluación pormenorizada del marco legislativo e institucional vigente en Chipre y formulara recomendaciones para nuevas consultas y actividades. El informe indicó que la transición a un entorno más propicio para las OSC sería una iniciativa a largo plazo.

En 2008 el proyecto del PNUD movilizó recursos complementarios para adelantar el programa de reforma, con los conocimientos especializados y la orientación del Centro Europeo para la Ley Sin Fines de Lucro. Los resultados incluyeron:

- El establecimiento de un grupo consultivo/de trabajo intersectorial encabezado por la Oficina de Planificación con representantes del Gobierno, OSC y ONG, y abogados;
- Una mayor capacidad de los interesados para apoyar la reforma del marco institucional en que funciona la sociedad civil en Chipre mediante un viaje de estudio a Hungría facilitado por el Centro Europeo, entre otras actividades.

Desafíos

- Dificultad para superar la desconfianza y el antagonismo entre el sector de ONG y el Gobierno;
- Gestionar las distintas expectativas, pues el sector de ONG esperaba cambios importantes respecto de la situación imperante y el Gobierno consideraba que el solo hecho de participar en un proceso de reforma ya era un gran paso;
- Coordinación limitada entre los departamentos gubernamentales pertinentes.

Logros

- El nuevo Grupo de Trabajo sobre ONG se ha constituido en un centro de actividades de reforma institucional del sector de ONG;
- El Gobierno está empeñado en incorporar conocimientos jurídicos especializados para redactar nueva legislación sobre el registro y funcionamiento de asociaciones, fundaciones y clubes, incluida la introducción de la condición de beneficio público.

Experiencia adquirida

- Atraer la participación de todos los interesados pertinentes contribuye significativamente a adelantar el proceso de reforma, pues tienen el control local del proceso y un incentivo para vigilar los progresos;
- La participación del sector de ONG en un proceso de reforma que les afecta directamente fortalece la sociedad civil y fomenta el cambio de las percepciones del gobierno sobre las OSC;
- Un enfoque paciente, con compromisos de largo plazo hacia la reforma, es decisivo.

Como se destacó *supra*, las iniciativas de reforma jurídica en Serbia se estancaron varias veces debido a factores macropolíticos. Aunque los interesados directos de la comunidad de OSC reconocían la necesidad de la reforma, su capacidad para ejercer presión sufrió altibajos y su frustración aumentó durante los últimos cinco años. En situaciones de este tipo, las organizaciones internacionales pueden prestar apoyo fundamental centrando la atención en la necesidad continua de reforma. Esto puede lograrse de muchas maneras, entre otras, apoyando a los agentes nacionales para organizar campañas o actividades de concienciación, reuniones o seminarios intersectoriales o de múltiples interesados en el país, prestando apoyo a agentes nacionales para que participen en actividades internacionales e compartiendo prácticas internacionales. Por ejemplo, en Sierra Leona el PNUD ha desempeñado un papel clave informando a las ONG sobre legislación propuesta y reuniendo a las OSC y el Gobierno para debatir las cuestiones que preocupaban a ambas partes. El foro consultivo de ONG y el PNUD ha establecido un comité para estudiar detenidamente la legislación propuesta sobre ONG y formular recomendaciones sobre cuestiones relativas a la reforma.

Como forma de generar impulso, las organizaciones internacionales podrían sentirse tentadas a remunerar a los redactores locales de legislación. Por un lado, es cierto que parecería una forma directa de adelantar la iniciativa de reforma jurídica manteniendo el control local. Por otro lado, empero, la remuneración podría constituir un incentivo perverso que adelanta la iniciativa de reforma, aunque tal vez no por las razones correctas. En otras palabras, las motivaciones de lucro podrían nublar el juicio equilibrado de los interesados directos. Si la reforma solo tiene lugar debido a la remuneración, se pone en tela de juicio el control local de la iniciativa. En el mejor de los casos, la remuneración de la redacción de legislación es un arma de doble filo y debería utilizarse con sumo cuidado.

Despertar interés en la reforma

Honduras: En 2003 el ICNL puso en marcha el proyecto Asociados por un Entorno Propicio para la Reforma (PEER por sus siglas en inglés) en Honduras. Por conducto del proyecto PEER, el ICNL trabajó con la Federación de ONG Hondureñas, una organización de coordinación de 70 organizaciones de desarrollo social, para revitalizar la redacción de una ley sobre ONG. Los esfuerzos realizados en el decenio anterior se habían estancado debido a la incapacidad de las OSC de ponerse de acuerdo sobre varias cuestiones fundamentales de la reforma, entre otras, las normas jurídicas adecuadas para la rendición de cuentas de las OSC. El proyecto PEER contribuyó a que las OSC alcanzaran un consenso; una evaluación externa del proyecto en 2006 concluyó que “la comunidad de ONG, con el apoyo del proyecto PEER, pudo encontrar un término medio: un acuerdo básico para la redacción de un proyecto de ley sobre ONG”.

Viet Nam: El Gobierno de Viet Nam era reacio a emprender la reforma jurídica relativa a las OSC. EL ICNL ha trabajado sostenidamente con el PNUD y asociados locales para mantener un impulso “diplomático” que se ha traducido en un enfoque de reforma más constructivo del Gobierno.

3) Grupos de redacción en representación de todas las partes

Sobre la base de una buena evaluación y el impulso brindado por el compromiso de los interesados directos locales, la redacción de la ley puede avanzar más firmemente. En esta etapa las organizaciones internacionales pueden desempeñar un papel decisivo en apoyo del proceso participativo. A menudo el grado en que un proceso de reforma atrae la participación de todas las partes interesadas podría determinar su éxito. Un proceso que representa las opiniones de OSC, funcionarios gubernamentales, parlamentarios y otros se traduce en una mejor legislación, una probabilidad mayor de que se promulgue y un interés en su aplicación justa y su cumplimiento adecuado después de la promulgación. También lleva a mantener el interés por proseguir el proceso de reforma.

Evidentemente, con frecuencia esta cooperación debe hacer frente a obstáculos, como la falta de coordinación entre ministerios y, a veces, la hostilidad manifiesta entre el gobierno y las OSC., indudablemente uno de los principales problemas de la redacción satisfactoria de la ley. Para superar estos obstáculos las organizaciones internacionales pueden constituirse en convocantes, reuniendo a los interesados y suministrando un foro para el intercambio internacional; compartir opiniones e información puede contribuir a reunir a personas de opiniones distintas. La creación de un grupo de redacción multisectorial o de múltiples interesados para abordar las cuestiones pendientes puede ser particularmente útil. No obstante, los representantes de las OSC deben seleccionarse muy cuidadosamente, en particular porque los agentes internacionales podrían conocer o estar en contacto solo con una pequeña parte de la sociedad civil de un país. Además, el gobierno podría impulsar la participación de determinadas OSC que lo apoyan, lo que podría llevar a un consenso aparente que excluye a otros agentes decisivos para la sostenibilidad de las iniciativas de reforma.

Recabar observaciones de OSC después de que el gobierno haya publicado un proyecto de ley limita las aportaciones significativas. Mediante los grupos de trabajo intersectoriales, las partes que tienen posturas divergentes tienen más posibilidades de encontrar esferas de preocupación común. Los agentes internacionales pueden ser decisivos para apoyar la formación de grupos de redacción intersectoriales desde el inicio del proceso de redacción.

4) Participación pública más amplia

Aunque el número de participantes de un grupo de redacción necesariamente debe ser reducido para mantener la eficacia, es importante que todos los interesados directos tengan la oportunidad de realizar aportaciones a la reforma legislativa. El esfuerzo por asegurar la participación pública extendida es fundamental para dotar a la iniciativa de reforma de mayor legitimidad.

Se han desarrollado algunas prácticas innovadoras para respaldar la participación pública amplia, entre otras:

- Divulgación del proyecto de ley a la comunidad de OSC en general por medio del correo electrónico, pidiendo que formulen observaciones;
- Publicación del proyecto de ley en un diario nacional importante para alentar las aportaciones tanto de representantes de OSC como del público en general;
- Establecer un sitio web dedicado a la iniciativa de reforma jurídica que se actualice periódicamente y una dirección de correo electrónico especial para que los interesados directos envíen sus aportaciones;
- Reuniones de expertos con grupos destinatarios, como académicos, donantes, abogados o beneficiarios afectados;
- Asambleas públicas para promover la participación pública en las que se registren las observaciones, que a veces se volcarán en la versión final de la ley;
- Seminarios y debates públicos a nivel nacional para presentar el proyecto de ley, solicitar aportaciones y validar propuestas;
- Conferencias internacionales para recabar aportaciones de expertos internacionales y de interesados locales.

Si no se reciben aportaciones suficientes, podrían omitirse consideraciones importantes y algunas OSC podrían percibir la iniciativa de redacción como la labor de un grupo privilegiado, socavando así la legitimidad de la iniciativa de reforma. La percepción general de falta de control local probablemente obstaculice la aplicación eficaz. Mediante el conjunto de mecanismos participativos disponibles, los agentes internacionales pueden desempeñar un papel fundamental a fin de facilitar un proceso que suministre el tiempo y el espacio para la participación pública amplia.

Grupos de redacción intersectoriales

Afganistán: El contraste entre los dos procesos de redacción del Afganistán ilustra la importancia de la participación intersectorial en la redacción del proyecto de ley. El grupo de redacción de leyes formado en 2002/2003 trabajó desde el inicio con la participación de la sociedad civil; el resultado fue un proyecto de ley razonablemente progresista que contaba con el apoyo de interesados de ambos sectores. El proceso de redacción de 2005 estuvo encabezado por el Gobierno, que solo aceptó con renuencia la participación de la sociedad civil. Además, el proceso no estuvo tan reflexivo y fue más apresurado. En consecuencia, la ley que se promulgó en última instancia, aunque se trató de un paso importante hacia un entorno más propicio, fue menos favorable que lo que prometía el proyecto de ley de 2003.

México: Para promover y asegurar la aprobación de legislación destinada a facilitar el desarrollo de la filantropía y la sociedad civil en México, cuatro organizaciones asociadas establecieron un grupo de trabajo en el que cada una aportó competencias y conocimientos especializados específicos para contribuir a una iniciativa de reforma bien coordinada. El Instituto Tecnológico Autónomo de México es una universidad y centro de investigación que realiza estudios y reúne pruebas empíricas para respaldar la reforma. Incide Social es una organización de promoción conocida y respetada por las OSC de toda México. La consultora en comunicaciones Cristina Galíndez tiene amplia experiencia en materia de cabildeo y profundos conocimientos sobre el proceso legislativo. Por último, ICNL aporta información internacional y comparada para respaldar las posturas de reforma.

República Unida de Tanzania: Un grupo de trabajo de OSC y funcionarios gubernamentales de nivel medio de la Oficina del Viceprimer Ministro dirigieron las enmiendas a la Ley de ONG a través del Gabinete y el Parlamento, lo que resultó en un entorno legislativo mucho más favorable para el sector.

Estímulo de la participación pública

México: El grupo de trabajo que procura promover la ley sobre la sociedad civil en México 1) reunió un foro de seis expertos (con la participación de 150 representantes de OSC y el Gobierno) para presentar información, solicitar aportaciones de las OSC sobre los problemas a los que hacen frente y formular colectivamente las recomendaciones de los participantes, 2) publicó un informe, *Definición de una Agenda Fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México*, que incluyó los resultados de esas sesiones preparatorias y propuestas concretas de reforma jurídica, y 3) suministró nuevas oportunidades para participar por medio de un sitio web en la iniciativa de reforma.

Pacífico Sur: En las islas del Pacífico Sur habitualmente se excluye a muchos sectores de la sociedad de la formulación de políticas públicas. En su Programa de legislación relativa a la sociedad civil, el ICNL ha procurado asegurar una participación más plena por medio de visitas a las islas remotas en cada Estado insular, visitas a las aldeas y comunidades locales y no solo a las ciudades capitales, y reuniones mayormente con órganos y los principales grupos étnicos y minoritarios. De esta forma, el ICNL ha servido como canal de comunicación entre el gobierno y el público. En algunos de estos países se está llegando a un consenso para reformas que protegerían y hasta empoderarían a organizaciones para representar y servir a estos grupos. Estas medidas graduales hacia el logro del consenso contribuyen a adelantar la democracia participativa.

5) Vínculos transfronterizos

Los vínculos regionales e internacionales validan y fortalecen el compromiso de los interesados locales, al tiempo que agudizan sus competencias suministrándoles información comparada y conocimientos especializados. Las organizaciones internacionales deberían ser conscientes de los beneficios potenciales de los vínculos transfronterizos y de las maneras más eficaces de facilitarlos. Se han logrado vínculos satisfactorios, entre otras cosas, por medio de consultas transfronterizas, conferencias regionales, seminarios, viajes de estudio, becas y redes académicas.

Puede haber una corriente de información entre países de una región determinada. Los países de Europa central y oriental han intercambiado ideas y obtenido beneficios mutuos durante los últimos 15 años. Más de 175 representantes de la sociedad civil, el gobierno, el sector privado y universidades asistieron al Foro Hondureño para la Ley sobre Organizaciones sin Fines de Lucro, celebrado en 2006, entre ellos expertos de Costa Rica y El Salvador, además de Chile y Venezuela. El abogado nigeriano Emeka Iheme es un experto de larga data sobre iniciativas de reforma jurídica en la República Unida de Tanzania y en África subsahariana en general. El abogado de las Islas Salomón David Lidimani presta apoyo a iniciativas de reforma de las estructuras jurídicas relativas a la sociedad civil en Samoa, Vanuatu y otros países del Pacífico. En la Reunión preparatoria sobre la sociedad civil previa al Foro para el Futuro de 2006, participaron nacionales de 13 países árabes para debatir prioridades, objetivos y estrategias destinados a establecer un entorno jurídico propicio para la sociedad civil en el mundo árabe. La reunión culminó con una declaración de los representantes de OSC sobre las prioridades para la reforma de la sociedad civil. La reunión fue posterior a una conferencia celebrada en Beirut que se constituyó en un foro para que los reformadores árabes debatieran las estrategias de reforma de la sociedad civil.

“Uno de los logros importantes de estas dos conferencias fue facilitar la creación de una gran red de reformadores árabes que se mantienen en contacto para informarnos sobre lo que sucede en sus países y para debatir estrategias e ideas a fin de realizar la reforma en toda la región.”

Kareem Elbayer, Consultor jurídico para el Oriente Medio y África septentrional, ICNL

También puede haber una corriente de información entre regiones. Los países de la ex Unión Soviética han aprovechado regularmente la experiencia adquirida en la región como base de sus propios procesos de reforma. Además, algunos países del Oriente Medio han examinado la experiencia de transición de los países de Europa central y oriental. El Estado insular de Mauricio estudió las prácticas reglamentarias europeas como parte del examen de su marco jurídico. Los redactores de legislación del Afganistán han recabado información comparada tanto de los Estados vecinos de Asia central como de las prácticas de Europa y los Estados Unidos. En el Foro Global del Derecho de la Sociedad Civil auspiciado por ICNL en noviembre de 2005, representantes de América del Norte, América Latina, África, Europa, el Oriente Medio y Asia intercambiaron experiencias. Queda claro que las organizaciones internacionales pueden desempeñar papeles sumamente importantes en la facilitación de esos vínculos.

Las organizaciones regionales, como la Unión Africana, el Consejo de Europa y la Organización de los Estados Americanos, también facilitan el apoyo transfronterizo. En la República Bolivariana de Venezuela, el recientemente propuesto proyecto de ley sobre la cooperación internacional ha generado temores de que el Gobierno tuviera poder sin precedentes para controlar la financiación de las OSC que trabajan en el ámbito de

la cooperación internacional. En respuesta, varias OSC venezolanas intentaron frenar la legislación propuesta por medio de vínculos transfronterizos, entre otros:

- Participación en audiencias sobre la ley propuesta en la Organización de los Estados Americanos;
- Participación en reuniones del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la unión aduanera de cuatro países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) en que subrayaron la relación entre los derechos humanos y la legislación propuesta;
- Participación en conferencias regionales e internacionales en que tuvieron la posibilidad de debatir el proyecto de ley y sus posibles repercusiones en el sector de las OSC venezolanas.

“Podría decirse que tuvimos ‘el mundo en una sala’ debatiendo y potenciándonos mutuamente acerca de la legislación sobre la sociedad civil de distintas partes del mundo.”

Kefale Belachew, LLB, Director Ejecutivo, AEPA, Etiopía

Se cree que estas iniciativas en conjunto han logrado que el Congreso venezolano aplazara el examen de la ley propuesta.

6) Asistencia Técnica

Como ya se describió, los conocimientos especializados internacionales comparados son sumamente importantes para la reforma, en particular en los contextos en que podría carecerse de capacidad local. Incluso en los casos en que la capacidad jurídica local sea excelente, posiblemente haya preguntas y temas que podrían beneficiarse de una perspectiva jurídica más amplia. Los agentes internacionales pueden suministrar asistencia técnica abriendo el proceso a organizaciones de consultoría internacionales y coordinando las aportaciones de la comunidad de donantes.

Asistencia Técnica

El papel de un consultor internacional es:

- Brindar una perspectiva independiente y profesional de las cuestiones del país;
- Suministrar conocimientos especializados internacionales comparados sobre los problemas reglamentarios específicos de que se trata;
- Ayudar a los interesados locales a comprender los distintos enfoques reglamentarios disponibles, las ventajas y desventajas de cada uno y las consecuencias de las distintas opciones jurídicas;
- Promover un proceso de reforma jurídica que es adecuadamente inclusivo y participativo;
- Promover un proceso de reforma que se traduzca en un marco jurídico que se condiga más con el derecho internacional y las buenas prácticas;
- Apoyar, no reemplazar, a los interesados locales;
- Empoderar a los interesados locales, y no redactar las leyes y disposiciones jurídicas directamente.

Además, es importante reconocer que la asistencia técnica suele ser más eficaz cuando la prestan expertos independientes que no se perciban como partidarios y promotores de determinadas posturas. Las organizaciones que pueden situarse como “intermediarios imparciales” estarán en mejores condiciones de dialogar de manera creíble con el gobierno. También en este caso, las organizaciones internacionales pueden cumplir una función importante.

C. Después de la reforma jurídica

1) Asistencia para la aplicación

Una vez que se ha logrado la reforma jurídica, el nuevo desafío es su aplicación. Más aún, la aplicación progresista, coherente y apolítica de la ley suele plantear problemas aun mayores que los del cambio legislativo. Las organizaciones internacionales cumplen un papel clave en el apoyo de la aplicación sin tropiezos de la ley mediante 1) la capacitación de los reguladores gubernamentales, 2) la educación de los profesionales del sector de las OSC, 3) la preparación de material educativo escrito para ambos y 4) la realización de campañas de concienciación para que el público en general pueda comprender la necesidad de la reforma.

La capacitación puede impartirse, entre otras cosas, por medio de seminarios y talleres sobre el nuevo marco jurídico, asistencia técnica directa e iniciativas transfronterizas. En el contexto de la ley sobre la sociedad civil, la asistencia para la aplicación puede guardar relación con cuestiones de registro, tributarias y fiscales, y de supervisión y vigilancia. La capacitación puede dirigirse a los funcionarios encargados del registro, los impuestos o la supervisión, y a los jueces. Las necesidades de la aplicación muchas veces incluyen el establecimiento del registro central, la preparación de las normas de aplicación y la elaboración de modelos de formularios y documentos para el registro y la presentación de informes (como, posiblemente, modelos de actas de formación, estatutos, formularios de presentación de informes y otros formularios normalizados).

Apoyo al gobierno para la aplicación

Afganistán: El Departamento de ONG (encargado del registro y la supervisión de las ONG) del Ministerio de Economía del Afganistán solicitó y recibió asistencia para el desarrollo de un registro central de ONG informatizado.

Perú: La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), encargada de redactar dos conjuntos de reglamentaciones para la aplicación, invitó a la presentación de aportaciones comparadas internacionales sobre el contenido de los proyectos de reglamentación.

Federación de Rusia: A pesar de la naturaleza regresiva de las enmiendas al marco jurídico para las ONG en la Federación de Rusia, el Gobierno solicitó asistencia técnica internacional destinada a preparar la reglamentación para la aplicación de la nueva ley enmendada. Ello pone de relieve la importancia de que los agentes internacionales se mantengan atentos a este tipo de oportunidades de intervención positiva.

República Unida de Tanzania: Por medio de la realización de seminarios intensivos durante los meses posteriores a la promulgación de la ley enmendada, el ICNL impartió capacitación básica a funcionarios gubernamentales y a la Comisión del Gobierno y las ONG sobre la aplicación de la ley enmendada.

Las iniciativas de educación en materia de OSC pueden valerse de métodos de capacitación semejantes. Otro enfoque posiblemente eficaz es el programa de capacitación de instructores, que puede multiplicar las repercusiones de una sola capacitación. La formación dirigida a abogados también puede ser decisiva para crear una fuente de competencia sobre cuestiones jurídicas relativas a la sociedad civil en un país. Además,

muchas veces hay razones válidas para ejecutar iniciativas de capacitación intersectorial, que estimulan la comunicación entre los sectores, además de crear la capacidad de los sectores respectivos.

El material educativo escrito puede incluir, entre otras cosas, folletos de lectura fácil para no abogados, manuales y comentarios exhaustivos sobre las leyes pertinentes para reguladores gubernamentales y profesionales, análisis comparativos y guías. El proceso de redacción en sí mismo es una herramienta importante de creación de capacidad, ya que pone de relieve que el control local de las iniciativas de aplicación es tan importante como el de las iniciativas de reforma jurídica.

2) Supervisión y evaluación

Reconociendo que aun las leyes bien redactadas no siempre se aplican adecuadamente, la supervisión y evaluación del proceso de aplicación es fundamental para mejorar y respaldar la aplicación de las iniciativas de reforma jurídica. Los mecanismos de supervisión y evaluación deben analizarse antes de lograr la reforma jurídica para asegurar que todos los agentes estén de acuerdo en cuanto a los mecanismos disponibles y las consecuencias de la supervisión. Las directrices y los principios de supervisión acordados previamente podrían contribuir a prevenir conflictos entre el gobierno y las OSC. Deberían tenerse en cuenta los mecanismos gubernamentales vigentes que los gobiernos podrían utilizar para evaluar el desempeño de los ministerios y las oficinas respecto de la aplicación de las leyes.

Otro enfoque potencialmente valioso es facilitar la labor de organizaciones de vigilancia, es decir las que se dedican a vigilar el desempeño del gobierno, cuando el contexto lo permite. En general, estas organizaciones hacen el seguimiento de las promesas preelectorales de los funcionarios elegidos y la aplicación de las distintas políticas y leyes. Esto alienta la transparencia de las acciones del gobierno, suministra información adicional al público y fomenta un mejor desempeño del gobierno.

El sector ruso de las OSC y la comunidad internacional tenían interés especial en medir los efectos de las enmiendas de la legislación sobre las ONG de 2006. Así pues, se elaboró una herramienta para supervisar y hacer el seguimiento de la aplicación de esa legislación para su uso en la Federación de Rusia, pero que puede adaptarse a contextos más amplios. La herramienta de supervisión puede ayudar a medir los posibles ámbitos en relación con los cuales el gobierno podría restringir el funcionamiento de la sociedad civil, como:

- *Registro:* ¿Está el órgano del registro politizado? ¿Son onerosos los procedimientos? ¿Tienen los funcionarios discreción amplia para rechazar el registro?
- *Gobernanza interna:* ¿Tiene el gobierno el derecho de asistir a las actividades de la organización, incluidas las reuniones de la junta directiva? ¿Puede el gobierno remplazar miembros de la junta?
- *Actividades:* ¿Prohíbe la ley actividades “políticas” o “extremistas” indefinidas? ¿Pueden las ONG participar en la prestación de servicios?
- *Sostenibilidad:* ¿Permite la ley que las organizaciones reciban financiación del exterior u honorarios por servicios?
- *Reglamentación:* ¿Tiene el gobierno el derecho de auditar a las organizaciones? De ser así, ¿en qué casos y con qué frecuencia? ¿Tiene el gobierno el derecho de emitir notificaciones de rectificación o cerrar organizaciones?

El mecanismo de supervisión deberá adecuarse al contexto local. Para determinar si este es el caso, es decisivo responder a las preguntas siguientes:

- ¿Quiénes son los destinatarios y cómo utilizarán los datos de supervisión?
- ¿El impacto de qué leyes debe evaluarse (por ejemplo, una sola ley o todo el marco jurídico)?
- ¿Qué nivel de efectos deberían evaluarse (por ejemplo, los efectos en organizaciones determinadas, en el sector o en toda la sociedad)?

- ¿Qué grupos deberían evaluarse (por ejemplo, determinadas formas de organización, organizaciones que actúan en determinadas esferas de actividad o zonas geográficas)?
- ¿Qué metodología debería utilizarse para reunir datos (por ejemplo, encuestas sobre organizaciones, estadísticas gubernamentales, grupos de reflexión, entrevistas estructuradas)?
- ¿Quién debería participar en el proceso de supervisión (por ejemplo, representantes de la comunidad de ONG locales e internacionales, donantes, la comunidad diplomática, el gobierno, el parlamento, el sector académico e incluso, tal vez, la comunidad empresarial)?

La experiencia de Etiopía: después de la reforma jurídica

Aun en situaciones en que la reforma jurídica fue regresiva, las organizaciones internacionales pueden desempeñar un papel importante después de la reforma, como lo ilustra el caso de **Etiopía**.

El Gobierno de Etiopía, si bien reconoció la contribución de las OSC, argumentó que para mejorar el desarrollo, controlar la corrupción y complementar las iniciativas gubernamentales, era necesario elaborar un marco normativo que reglamentara la composición y naturaleza de las organizaciones que funcionaban en el país. El segundo semestre de 2007 publicó un proyecto de Proclamación sobre entidades de beneficencia y sociedades, que generó polémica porque la sociedad civil consideraba que varios artículos restringían su funcionamiento y no favorecían el desarrollo. Concretamente, dispone que las organizaciones etíopes que realizan determinadas actividades, como el adelanto de los derechos humanos y democráticos, pueden recibir solo el 10% de su financiación total de fuentes extranjeras, que el 70% de su presupuesto total debe utilizarse para actividades programáticas y no más del 30% para gastos administrativos, que deben obtener un permiso para realizar actividades públicas de recaudación de fondos y que el Organismo de Entidades de Beneficencia y Sociedades está facultado para iniciar investigaciones cuando lo considere necesario.

El sistema de las Naciones Unidas, preocupado por el proyecto de Proclamación, propugnó revisiones de esos artículos con el objeto de establecer un entorno más favorable para el funcionamiento de las ONG. Además, el PNUD, en su calidad de secretaria del Grupo de Ayuda al Desarrollo integrado por los donantes, abordó al Gobierno en relación con la Proclamación. No obstante, en febrero de 2009 se aprobó la Proclamación núm. 621/2009 sobre Entidades de Beneficencia y Sociedades.

Actualmente, el equipo de las Naciones Unidas en el país está realizando un análisis de la legislación en función de sus consecuencias programáticas para la aplicación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y otros proyectos a los cuales presta asistencia el sistema de las Naciones Unidas, y su compatibilidad con los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos.

Ahora que se aprobó la legislación, la comunidad internacional de donantes también está elaborando estrategias de participación, entre las que figuran las siguientes:

- Supervisar la aplicación y los efectos de la legislación en ONG etíopes e internacionales;
- Apoyar y fortalecer la capacidad de ONG etíopes e internacionales para adaptarse y responder al nuevo entorno de funcionamiento;
- Garantizar que los canales y programas de financiación de la asistencia humanitaria y el desarrollo de los donantes se adapten a los requisitos de la Proclamación sin comprometer la prestación eficiente y eficaz de recursos a los beneficiarios ni los valores de los donantes.

D. Más allá de la reforma jurídica

Evidentemente, la reforma jurídica podría no ser una opción viable en todos los contextos; algunos países podrían ser inmunes a iniciativas de reforma jurídica inmediatas. En esos casos, el apoyo a la sociedad civil deberá adoptar formas alternativas. En esta sección se abordan posibles estrategias alternativas.

Una cuestión importante de límites que debe tenerse en cuenta es la necesidad de desarrollar y poner en práctica el apoyo a la sociedad civil mediante una perspectiva de largo plazo. Muchas estrategias necesariamente estarán relacionadas con el fomento de la capacidad de los posibles agentes de reforma, que podrían respaldar la reforma únicamente cuando el panorama político lo permita, lo que podría ocurrir años más tarde. Lo cierto es que todas las estrategias idealmente deberían formar parte de una visión a largo plazo; en algunos contextos podría no ser realista apuntar al logro de resultados a corto plazo. Aun las estrategias que procuran tener efectos más inmediatos (como la creación de conciencia sobre la situación frágil de la sociedad civil), serán solo un paso de la senda hacia un entorno favorable para la reforma⁵⁹.

1) Apoyo a redes y asociaciones

En entornos políticamente delicados, la formación y mantenimiento de asociaciones y redes puede desempeñar un papel invaluable para la protección de las OSC y la comunidad de la sociedad civil en general. En esos contextos, el sector de las OSC podría estar dividido, lo que dificultaría los intentos de establecer redes o estas serían solo simbólicas. No obstante, el establecimiento de redes puede beneficiarse del intercambio de información, un mayor acceso a conocimientos especializados, la inspiración de saber que la lucha por la protección de los derechos humanos no es una lucha solitaria y la posible protección de organizaciones y personas que luchan en entornos represivos. Las organizaciones internacionales pueden servir de catalizadores de la formación y la dinámica de esas redes, tanto nacionales como internacionales.

Intervenciones de apoyo

- Facilitar la formación de una alianza o red actuando como convocador de los posibles miembros de la alianza o red;
- Suministrar información o conocimientos técnicos a las redes existentes;
- Celebrar reuniones nacionales y/o internacionales para fortalecer las redes;
- Dar peso y/o un “manto protector” a las redes, además de influir a nivel internacional. En contextos represivos, las organizaciones internacionales incluso pueden brindar un cierto grado de protección contra la violencia y la opresión;
- Prestar asistencia a los grupos en el exilio que trabajan en apoyo de la sociedad civil en países como Birmania (Myanmar) y Turkmenistán.

2) Concienciación pública

En casi todos los contextos, las actividades de concienciación pública son decisivas para trabajar eficazmente con la sociedad civil. Tanto si se trata de la reforma jurídica como de las relaciones entre las OSC y el gobierno o la imagen pública del sector, las iniciativas destinadas a informar y educar, es decir despertar la conciencia, probablemente sean fundamentales para abordar estas cuestiones. La concienciación eficaz podría dirigirse a la comunidad de ONG amplia, el público en general y/o las organizaciones internacionales y otros países y órganos multilaterales. La concienciación probablemente esté en el núcleo de las estrategias que impulsan la

⁵⁹ Las estrategias para proteger la sociedad civil que figuran a continuación se basan en parte en las investigaciones realizadas por el ICNL y figuran en “Safeguarding Civil Society”, *International Journal for Not-for-Profit Law*, vol. 9, núm. 3, julio de 2007.

participación de la sociedad civil tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, aunque los métodos utilizados seguramente varíen según el contexto.

Además del fomento de la capacidad sobre técnicas de concienciación (véase *infra*), las organizaciones internacionales pueden prestar apoyo importante como observadores independientes. Las iniciativas de concienciación pueden planificarse y ejecutarse más eficazmente por medio de estudios, investigaciones, documentación, análisis y presentación de informes sobre las amenazas, los abusos y los problemas existentes. Una serie de índices de clasificación suministran herramientas comparativas sobre el cumplimiento de un país mediante distintas mediciones objetivas. Por ejemplo, el nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estableció el Examen Periódico Universal con el que se procura medir el desempeño en materia de derechos humanos de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas mediante un mecanismo común⁶⁰.

3) Fomento de la capacidad

Intervenciones de fomento de la capacidad

- *Diálogo y debate.* Las OSC deben estar empoderadas para participar en encuentros en persona y debates con funcionarios gubernamentales y parlamentarios.
- *Concienciación.* El primer paso del tratamiento de una cuestión es centrar la atención pública en esta. Las OSC desempeñan un papel decisivo en esta esfera tanto por medio de campañas destinadas a educar al público en general como campañas más dirigidas del tipo “conoce tus derechos”.
- *Uso de los medios de comunicación.* El uso eficaz de distintos medios de comunicación (periódicos, radio, televisión e Internet) y su potencial para hacer públicas las violaciones, educar al público, superar el aislamiento, llegar a las víctimas y los beneficiarios, y ayudar a movilizar a las comunidades es esencial en las iniciativas de concienciación y de promoción.
- *Uso de tecnologías.* La tecnología de Internet es una herramienta potencialmente poderosa para reunir, organizar, salvaguardar y divulgar información.
- *Capacidad de promoción.* Las competencias de promoción pueden fortalecer las iniciativas de reforma jurídica en todos los contextos. Se ha escrito mucho sobre las herramientas, técnicas y estrategias disponibles para quienes realizan actividades de promoción y para agentes internacionales, incluidas las Naciones Unidas, que pueden contribuir al fortalecimiento de la promoción como aspecto básico de una sociedad civil robusta.
- *Capacidad jurídica.* Con frecuencia las OSC necesitan formación sobre el marco jurídico vigente y su aplicación para poder actuar en un entorno de leyes y reglamentaciones muchas veces complejas y contradictorias que afectan su funcionamiento. Además, los abogados deberían tener la capacidad para utilizar los procedimientos judiciales internos, así como los mecanismos internacionales de derechos humanos, para proteger las OSC en riesgo.

⁶⁰ Véase *Mecanismo de Examen Periódico Universal* (29 de junio de 2006).

Tal vez el papel más importante de las organizaciones internacionales sea el fomento de la capacidad de las OSC locales para que dirijan los procesos de reforma jurídica o participen eficazmente en estos, y ayuden a proteger a la sociedad civil en los casos en que la reforma jurídica no sea posible inmediatamente. Reconocer la importancia del liderazgo social firme, la capacidad jurídica, de organización y de promoción de particulares y organizaciones locales es indispensable para lograr iniciativas satisfactorias de fortalecimiento del entorno para la actividad cívica. Las iniciativas de fomento de la capacidad pueden impartir educación y conocimientos especializados en distintas esferas, lo que muchas veces puede lograrse fomentando las relaciones Sur-Sur.

4) *Facilitación del diálogo*

Las organizaciones internacionales pueden facilitar el diálogo reuniendo a OSC y funcionarios gubernamentales y parlamentarios en conferencias, seminarios o viajes de estudio. El papel convocador puede ser decisivo en todas las fases de la reforma jurídica. Cabe reconocer, empero, que no todos los agentes internacionales tienen la misma capacidad que el convocador. Las organizaciones multilaterales, como las Naciones Unidas y los órganos regionales, están en condiciones óptimas de desempeñar este papel. Más aun, la participación y presencia de organizaciones internacionales puede dar más peso a las actividades de promoción de los agentes locales. Además, es más probable que los funcionarios gubernamentales y los parlamentarios participen en reuniones y actividades si los agentes internacionales los invitan.

5) *Diplomacia internacional*

En muchas situaciones, la diplomacia internacional puede ser fundamental para proteger la sociedad civil. Evidentemente, esta herramienta estratégica es una excepción a la norma sobre el control nacional. Naturalmente, los gobiernos y las organizaciones multilaterales dirigen las iniciativas de diplomacia internacional. Sin embargo, se emprenden en apoyo de agentes locales y muchas veces complementan otras estrategias, como las iniciativas de concienciación o de promoción dirigidas localmente. Como se indica *supra*, los esfuerzos diplomáticos multilaterales han producido resultados positivos para adelantar la reforma de la ley sobre ONG en el Afganistán (UNAMA), Albania (Banco Mundial), Kazajstán (OSCE) y la Federación de Rusia (Grupo de los Ocho). Las iniciativas diplomáticas bilaterales también pueden ser útiles, según la relación entre los dos (o más países) de que se trata. Es evidente que los agentes internacionales desempeñan un papel de liderazgo al respecto y deberían estar atentos para detectar posibilidades de intervención diplomática productiva. Al mismo tiempo, deben ser conscientes de su propia credibilidad como agentes externos y los riesgos de debilitar las iniciativas diplomáticas si su credibilidad es escasa.

V. Lista de verificación para la elaboración de un programa

Puesta en práctica de la reforma jurídica

1) Realizar una evaluación

- a. Realizar un análisis contextual: Tener en cuenta el entorno político y social más amplio para determinar las oportunidades y los obstáculos para la reforma; tener en cuenta también las expresiones culturales de organización comunitaria y qué entienden los distintos sectores de la población por participación cívica;
- b. Realizar el catálogo de interesados: determinar qué interesados tienen sus propios fines en cuanto a promover o evitar la reforma jurídica; determinar qué interesados tienen obligaciones y rinden cuentas al respecto (garantes de derechos);
- c. Realizar un examen exhaustivo y profesional del marco jurídico y reglamentario relativo a la sociedad civil vigente, incluida la ratificación de tratados y convenciones internacionales que reconocen las libertades de expresión y de asociación (entre otras);
- d. Divulgar el examen de la evaluación jurídica, posiblemente distribuyéndolo entre los interesados solicitando comentarios y observaciones.

2) Contribuir a centrar la atención en las cuestiones jurídicas relativas a las OSC

- a. Atraer la participación de asociados locales en la fase de evaluación, destacando el reconocimiento jurídico de los derechos;
- b. Centrar la atención en la necesidad continua de reforma, lo que puede lograrse de muchas maneras, entre otras reuniones intersectoriales, seminarios en el país, participación en actividades internacionales y el intercambio de prácticas internacionales;
- c. Ser conscientes de los riesgos de remunerar a los redactores de legislación locales.

3) Prestar apoyo a grupos de redacción inclusivos e intersectoriales

- a. Prestar apoyo desde el inicio a un proceso que se basa en un grupo de redacción inclusivo e intersectorial;
- b. Actuar como convocador, reuniendo a los interesados y brindando un foro para el intercambio de información;
- c. Permitir el liderazgo local del grupo de trabajo y empoderarlo.

4) Promover la participación pública más amplia

- a. Divulgar los proyectos de ley o reglamentación entre la comunidad de OSC más amplia por conducto de los medios más adecuados, incluido el correo electrónico, Internet y periódicos;
- b. Solicitar comentarios y observaciones sobre la ley o reglamentación propuesta;
- c. Establecer un mecanismo claro por medio del cual canalizar las observaciones a fin de que lleven a revisiones sustantivas del proyecto de ley o reglamentación;
- d. Hacer públicos los resultados de los comentarios y observaciones;
- e. Analizar las ventajas de organizar actividades de debate público, como reuniones de expertos, asambleas públicas, conferencias nacionales y seminarios;

5) Fomentar las iniciativas de reforma por medio de relaciones transfronterizas

- a. Analizar las ventajas de organizar reuniones, conferencias y actividades regionales o internacionales para fortalecer los conocimientos especializados en el país;

- b. Analizar la posibilidad de solicitar ayuda e intervención a órganos regionales de derechos humanos y/u organizaciones intergubernamentales.

6) Apoyo a las iniciativas de reforma por medio de asistencia técnica especializada

- a. Suministrar o facilitar conocimientos internacionales comparados, especializados e independientes sobre las cuestiones nacionales;
- b. Ayudar a los interesados locales a comprender los distintos enfoques reglamentarios disponibles, las ventajas y desventajas de cada uno y las repercusiones de las distintas opciones jurídicas;
- c. Prestar apoyo y no remplazar a los interesados locales.

Después de la reforma jurídica

1) Prestar asistencia para la aplicación de la ley

- a. Impartir capacitación a reguladores gubernamentales sobre el nuevo marco jurídico.
- b. Prestar asistencia para preparar la reglamentación de la aplicación, elaborar formularios y documentos modelo para su uso por los reguladores gubernamentales.
- c. Educar a representantes de OSC sobre sus derechos y obligaciones en virtud del nuevo marco jurídico.
- d. Preparar material educativo escrito sobre el nuevo marco jurídico dirigido al gobierno y a representantes de OSC.
- e. Estar atentos para responder a los problemas de aplicación que puedan surgir.

2) Realizar la supervisión y evaluación del nuevo marco jurídico

- a. Analizar el papel de las organizaciones de vigilancia y la forma de empoderarlas.
- b. Elaborar y aplicar una herramienta de supervisión para el contexto específico.

Más allá de la reforma jurídica: proteger las OSC en circunstancias difíciles

1) Determinar una estrategia realista de protección

- a. Realizar la evaluación del entorno más amplio, de los desafíos específicos con que se enfrentan las OSC y de estrategias de respuesta realistas.
- b. Emplear una perspectiva de largo plazo al elegir la estrategia adecuada.

2) Aplicar la estrategia de protección

- a. Hacer el seguimiento de los logros y los problemas de la estrategia y estar preparados para ajustarla de ser necesario.
- b. Aprovechar las oportunidades de fortalecer las iniciativas por medio de:
 - Alianzas y redes de apoyo;
 - Actividades de concienciación nacionales y/o internacionales;
 - Fortalecimiento de la capacidad de las OSC locales;
 - Facilitación del diálogo entre las OSC y el gobierno u otros interesados;
 - Utilización de la diplomacia internacional.

Apéndice A: Preguntas frecuentes

¿Qué es la sociedad civil?

La expresión “sociedad civil” se ha definido de muchas formas diversas y su significado y alcance son objeto de debate y discusión permanentes. En su Política de colaboración con organizaciones de la sociedad civil (2001) el PNUD define las organizaciones de la sociedad civil y su propia colaboración de la siguiente manera: “Las organizaciones de la sociedad civil son **agentes no estatales cuyo objetivo no es obtener ganancias ni alcanzar el poder para gobernar. El PNUD colabora con las OSC cuyos objetivos, valores y filosofía del desarrollo coinciden con las suyas**”. En los recursos en la web que figuran el apéndice B se incluyen otras definiciones.

¿Qué pertinencia tiene el derecho internacional para las OSC?

El derecho internacional es pertinente para la sociedad civil y las OSC pues los derechos y libertades fundamentales consagrados en los instrumentos jurídicos internacionales, incluidas las libertades de asociación, reunión y expresión, son la fuente de la que se nutre la sociedad civil y la protección fundamental de las OSC. La libertad de asociación abarca el derecho de las personas a formar asociaciones, partidos políticos, sindicatos y otros grupos integrados por miembros en pos de intereses colectivos. El significado y alcance de este derecho sigue evolucionando y perfeccionándose por medio de tratados y resoluciones de las Naciones Unidas y de la interpretación de los tribunales y las comisiones establecidas en virtud de tratados de las Naciones Unidas e instrumentos regionales de derechos humanos.

¿Tienen las OSC derechos en virtud del derecho internacional?

Sí. Aunque según sus disposiciones los pactos y tratados internacionales que protegen la libertad de asociación y de expresión se aplican a las personas, algunas protecciones se extienden también a entidades colectivas.

¿Suelen regirse las OSC por una única ley?

No. En general las OSC están sujetas a un conjunto de leyes y reglamentaciones que tratan cuestiones que van del registro a los impuestos, de la actividad económica a la financiación pública, y del voluntariado a la beneficencia. En algunos países puede haber una única ley que trata los distintos aspectos del ciclo de vida de las OSC, pero siempre habrá cuestiones, como el impuesto al valor agregado (IVA), los contratos sociales o la participación en la formulación de políticas, que el marco jurídico reglamenta por separado.

¿Se dispone de una “ley modelo”?

No. Concebir y redactar leyes que afectan a la sociedad civil es un proceso singular que depende de las necesidades y la cultura del país de que se trata. No hay una ley que sirva para todos; el PNUD debe trabajar con los interesados locales para elaborar las leyes más adecuadas y beneficiosas para todas las partes. No obstante, el ICNL posee una gran cantidad de material y manuales disponibles en su biblioteca en línea que contienen las bases y los principios necesarios para elaborar leyes y reglamentaciones adecuadas.

¿Qué significa “sin fines de lucro”?

Se utiliza la expresión “sin fines de lucro” y no “sin lucro” para poner de relieve que el criterio que define a estas organizaciones es la intención de no obtener beneficios privados. Si bien una organización sin fines de

lucro a veces puede obtener beneficios, este no es el objetivo principal para el que se la ha establecido ni funciona para ello. Tampoco es su finalidad distribuir posibles ganancias parcial o totalmente en beneficio privado. La principal diferencia entre organizaciones sin y con fines de lucro es que las primeras se rigen por el principio de no distribución de beneficios.

¿Pueden las OSC participar legalmente en actividades políticas?

La respuesta depende del marco jurídico y de la definición de actividades “políticas”. Lo más frecuente es que se permita a las OSC participar en actividades de políticas públicas, entre otras, investigación y educación, promoción y la publicación de documentos de política. Lo cierto es que para que sean coherentes con las normas internacionales relativas a la libertad de expresión, las OSC deberían, igual que toda persona, poder expresarse sobre todas los temas de importancia pública, incluidos legislación vigente o propuesta, las acciones y políticas del Estado y los funcionarios Estatales o candidatos para cargos públicos. No obstante, muchas veces se imponen restricciones que impiden a las OSC participar en actividades electorales, como campañas y/o recaudación de fondos para partidos políticos o candidatos.

¿Hay “buenas prácticas” relativas a la reglamentación de las OSC?

Sí. Además de las normas definidas en virtud del derecho internacional, también hay “buenas prácticas” de reglamentación sobre las OSC. El derecho internacional establece los límites generales aclarando, por ejemplo, que el Estado debe proteger el derecho de las personas de formar una asociación. Pero el derecho internacional no aborda muchas de las cuestiones reglamentarias, tal vez la mayoría. En estos casos, debemos examinar las buenas prácticas reglamentarias. Por ejemplo, si debe permitirse que las OSC participen directamente en actividades económicas. Sobre la base de nuestro examen de los enfoques reglamentarios en más de 100 países de todo el mundo, llegamos a la conclusión de que, en determinadas condiciones, debe permitirse a las OSC que participen directamente en actividades económicas.

Véase la [lista de verificación relativa a leyes sobre las OSC](#) del ICNL para las disposiciones que deberían incluirse en la legislación que rige las OSC y que son compatibles con los principios internacionales generalmente reconocidos.

¿Cuál es el primer paso de la promoción de la reforma jurídica relativa a las OSC?

El primer paso es realizar una evaluación. Una evaluación profesional incluye:

- 1) Análisis contextual, es decir, tener en cuenta no solo la ley, sino el entorno más amplio y las oportunidades y obstáculos para la reforma.
- 2) Catálogo de interesados, es decir, determinar quienes tienen intereses directos en promover o prevenir la reforma jurídica.
- 3) Un examen exhaustivo y profesional del marco jurídico y reglamentario vigente relativo a la sociedad civil.

¿Quién debe encabezar las iniciativas de reforma de la legislación relativa a la sociedad civil?

Las instituciones y las personas locales deben encabezar las iniciativas de reforma de la legislación relativa a la sociedad civil. El papel de las organizaciones internacionales en todos los niveles es servir como catalizadores del proceso.

¿Quién más debe participar en el proceso de reforma jurídica?

Depende de la naturaleza del proceso de reforma. No obstante, en general el proceso tiene más probabilidades de éxito cuando es inclusivo y participativo. Entre los interesados en el proceso deberían figurar representantes de las OSC y del gobierno, así como parlamentarios, representantes empresariales y académicos.

Apéndice B: Algunos recursos sobre la sociedad civil

- Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action (ARNOVA): <http://www.arnova.org/>
- Center for Advancement of Philanthropy: <http://www.capindia.org/introduction.htm>
- Centre on Philanthropy and Civil Society: www.philanthropy.org
- Charity Commission for England and Wales: <http://www.charity-commission.gov.uk/tcc/intprog.asp>
- CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana: www.civicus.org
- Civil Society International: <http://www.civilsoc.org/>
- Sociedad civil: Organización de los Estados Americanos: www.civil-society.oas.org/indexESP.htm/
- CIVITAS: The Institute for the Study of Civil Society: www.civitas.org.uk
- Libertad en la Red (Freedom House): www.freedomhouse.org/template.cfm?page=457
- Global Legal Information Network: www.glin.gov
- Global Policy Forum: <http://www.globalpolicy.org/ngos/index.htm>
- Banco Interamericano de Desarrollo: Sociedad civil: <http://www.iadb.org/resources/civilSociety/index.cfm?lang=es>
- Inter Press Service News Agency, Civil Society the New Superpower: http://ipsnews.net/new_focus/c_society/index.asp
- Centro Internacional para la Ley Sin Fines de Lucro: www.icnl.org
- Universidad Johns Hopkins: www.jhu.edu/~ccss/
- The Comparative Nonprofit Sector Project: <http://www.jhu.edu/~cnp/>
- Legislation Online (región de la OSCE): www.legislationonline.org
- Escuela de Economía de Londres, Centre for Civil Society: www.lse.ac.uk/collections/CCS
- Open Society Institute Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations: http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/lawguide_20040215
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Sociedad civil y parlamentarios: http://www.oecd.org/departement/0,2688,en_2649_34495_1_1_1_1_1,00.html
- PRIA – An International Centre for Learning and Promotion of Participation and Democratic Governance: <http://www.pria.org>
- Public Interest Law Initiative: www.pili-law.org
- Rights International: <http://www.rightsinternational.org/>
- The European Commission and Civil Society: http://ec.europa.eu/civil_society/index_en.htm
- El FMI y las Organizaciones de la Sociedad Civil: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/civs.htm>
- Las Naciones Unidas y la sociedad civil: <http://www.un.org/es/civilsociety/>
- El Banco Mundial y la sociedad civil: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contentMDK:20600419~pagePK:220503~piPK:264336~theSitePK:1490924,00.html>

- Unión de Asociaciones Internacionales: Web Resources on Civil Society:
<http://www.uia.org/civilsoc/links.php>