

# Policy Brief – Protección y Promoción del Espacio Cívico en América Latina

## Aspectos más destacados

- En la última década ha aumentado el reconocimiento internacional de un espacio cívico protegido como piedra angular de las democracias que funcionan. Definido como el conjunto de condiciones jurídicas, políticas, institucionales y prácticas necesarias para que los agentes no gubernamentales accedan a la información, se expresen, se asocien, se organicen y participen en la vida pública, un espacio cívico protegido permite la colaboración entre la sociedad civil y los gobiernos a lo largo de la formulación de políticas y, por tanto, fomenta el entorno necesario para que las personas puedan ejercer sus derechos democráticos.
- El derecho de reunión pacífica es vital para una sociedad democrática, ya que permite a las personas expresar sus quejas y promover la equidad. Los países de ALC encuestados permiten y facilitan activamente la libertad de reunión pacífica, aunque hay margen para mejorar los marcos jurídicos para alinearlos con las normas internacionales, adoptar tácticas de desescalada, establecer estructuras de diálogo entre los organizadores de la reunión y las fuerzas del orden, y formar a las fuerzas de seguridad.
- El derecho a la libertad de expresión fomenta el debate abierto y la diversidad de perspectivas en la sociedad. Los países de ALC garantizan este derecho, pero se enfrentan a retos en relación con las demandas vejatorias contra periodistas, activistas y OSC y la protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas. Los gobiernos están empezando a mejorar la protección de los defensores, a abordar la incitación al odio en línea y a garantizar un entorno en línea seguro para la libertad de expresión.
- La libertad de asociación permite a las OSC mejorar las democracias inclusivas mediante la defensa de diversos grupos y perspectivas. Si bien los países de ALC garantizan este derecho, pueden mejorar aún más simplificando los procedimientos administrativos y aprovechando la transformación digital para apoyar eficazmente a las OSC.

## ¿Cuál es el problema?

La democracia se refuerza cuando todos los miembros de la sociedad pueden ejercer las libertades cívicas y utilizar el espacio cívico, tanto en línea como fuera de línea, en igualdad de condiciones con los demás. La discriminación o la exclusión, por el contrario, socavan la confianza de los ciudadanos y su capacidad y voluntad de comprometerse con las instituciones del Estado si se sienten desprotegidos o amenazados. Cuando se protegen las libertades cívicas, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) o los trabajadores de los medios de comunicación pueden comprometerse con las instituciones públicas, expresar sus opiniones, participar en toda la formulación de políticas y evaluar los resultados, sin miedo a la represión, el acoso, la violencia o el vilipendio.

Los gobiernos tienen obligaciones jurídicas nacionales e internacionales en relación con la protección del espacio cívico. Además, los países obtienen muchos beneficios de los mayores niveles de participación ciudadana que facilita la protección del espacio cívico. Entre ellos se incluyen el refuerzo de la transparencia y la rendición de cuentas, una formulación de políticas más eficaz y receptiva, una mayor apropiación de las políticas públicas y unos resultados mejores y más inclusivos.<sup>1</sup>

El análisis que sustenta este informe de política se basa en la evaluación de 13 países de América Latina y el Caribe (ALC) que respondieron a la Encuesta sobre Gobierno Abierto (SOG) de la OCDE 2020: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. Se basa en el análisis del primer informe comparativo de referencia de la OCDE publicado en 2022 *The Protection and Promotion of Civic Space: Strengthening Alignment with International Standards and Guidance* y su publicación gemela de 2024 *Practical guide for policymakers on protecting and promoting civic space* (de próxima aparición). Los resultados se incluirán en una próxima publicación sobre ALC en la que se hace balance de las iniciativas gubernamentales puestas en marcha en diversos ámbitos y de los retos existentes, con especial atención a la libertad de reunión pacífica, la libertad de expresión y el entorno propicio para las OSC. Los datos de la encuesta se complementan con investigaciones documentales y consultas con funcionarios públicos y partes interesadas.

### **Buenas prácticas de los países de ALC**

#### *Vincular la libertad de reunión pacífica y la participación mediante el diálogo abierto*

En mayo de 2022, el gobierno de Costa Rica estableció un mecanismo para atender las demandas de los ciudadanos expresadas a través de manifestaciones, proporcionando canales de diálogo directo entre las instituciones públicas y los ciudadanos antes, durante y después de las manifestaciones. En la práctica, cuando se produce una manifestación, los representantes del gobierno participan de forma proactiva acudiendo al lugar de la manifestación e iniciando un diálogo abierto con los manifestantes. Antes de las manifestaciones, los representantes del gobierno debaten las preocupaciones existentes con la población en distintas zonas del país. Los acuerdos de seguimiento y la coordinación interinstitucional ayudan a abordar las demandas de la población.<sup>2</sup> Reconocer las protestas como una forma de participación ciudadana, aunque no solicitada, es pertinente para el discurso más amplio sobre el compromiso ciudadano. Abordar las causas profundas de las protestas y comprometerse con los manifestantes tiene potencial para fomentar el diálogo constructivo entre ciudadanos y gobiernos y mejorar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

#### *Gestión de reuniones pacíficas*

Facilitar las reuniones pacíficas requiere una inversión significativa por parte del Estado en términos de administración, provisión de seguridad y formación de las fuerzas de seguridad. Los brotes de violencia durante las asambleas son un riesgo y unas fuerzas del orden altamente capacitadas son clave para facilitar su desarrollo pacífico. Cuando se producen actos de violencia, los marcos jurídicos integrales, los procedimientos operativos y el diálogo entre las fuerzas del orden y los organizadores de la reunión pueden ayudar a garantizar que las respuestas sean proporcionadas, necesarias y acordes con las normas internacionales, centrándose principalmente en la protección del derecho de reunión pacífica y la protección de los participantes pacíficos. Los países pueden beneficiarse de marcos jurídicos que incorporen principios y directrices internacionales sobre la gestión de manifestaciones. En México, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza obliga a contar con agentes formados y expertos en técnicas de negociación durante las manifestaciones para prevenir la violencia y mantener el orden público, y se puede exigir a las fuerzas policiales que elaboren informes exhaustivos.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> OCDE (de próxima publicación), *Practical Guide for Policymakers on Protecting and Promoting CivicSpace*.

<sup>2</sup> OCDE (2024), Seminario web de la OCDE: Proteger y promover el espacio cívico: Buenas prácticas de América Latina, <https://www.youtube.com/watch?v=A006qTnASqc>.

<sup>3</sup> Gobierno de México (2019), Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf>.

Colombia y Chile han promulgado protocolos que hacen hincapié en el diálogo y las medidas preventivas, así como en uso diferenciado de la fuerza durante las protestas.<sup>4</sup> El protocolo colombiano también prevé mesas de coordinación entre los secretarios ejecutivos competentes, las fuerzas de policía locales y la sociedad civil, así como comisiones de verificación de la sociedad civil para supervisar el funcionamiento de las mesas de coordinación y las manifestaciones.<sup>5</sup>

#### *Adoptar un enfoque global para frenar la incitación al odio en Internet*

**Discurso del odio en Internet** El discurso del odio en Internet amenaza la libertad de expresión, ya que puede hacer que las personas se abstengan de hablar de determinados temas o se retiren del debate público por miedo a ser vilipendiadas o discriminadas. Las redes sociales y las plataformas de respuesta instantánea amplifican este problema, difundiendo tácticas silenciadoras y pudiendo desembocar en delitos motivados por el odio. Los organismos internacionales han reafirmado que los países deben adoptar un enfoque amplio que incluya no solo medidas legales, sino también mecanismos preventivos y educativos para luchar contra el discurso del odio.<sup>6</sup> En marzo de 2024, Costa Rica lanzó la Estrategia Nacional para Prevenir y Atender el Discurso de Odio y la Discriminación, la primera de este tipo en América Latina y el Caribe. La estrategia prevé medidas clave, como guías para combatir el discurso de odio en la educación, el deporte y la recreación; la creación de una red nacional de investigación; campañas de comunicación; revisiones de los mecanismos legales.<sup>7</sup> Mientras que los países de la OCDE despliegan una serie de medidas diferentes para hacer frente a la incitación al odio en línea, en los países de ALC hay un margen importante para responder a este desafío en diversos ámbitos.

#### *Protección de los defensores de los derechos humanos*

Los defensores de los derechos humanos (DDH) desempeñan un papel esencial en las sociedades democráticas a la hora de promover y proteger los derechos humanos y llamar la atención pública sobre las violaciones que se producen. Su protección es crucial para la inclusión social, ya que defienden a las comunidades marginadas y garantizan que sus voces sean escuchadas en los procesos de toma de decisiones. Para reforzar la protección de los DDH amenazados, Perú estableció en 2021 un Mecanismo Intersectorial, coordinado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos e integrado por otras ocho entidades ejecutivas. Con perspectiva de género, cuenta con un sistema de monitoreo temprano permanente para que los defensores denuncien riesgos. Mediante la colaboración con la policía y las instituciones públicas, el mecanismo responde a las amenazas inminentes. El mecanismo incluye un registro de defensores en situación de riesgo, que permite a las autoridades rastrear y recopilar datos y analizar la evolución de las tendencias. Por último, se organizan periódicamente mesas redondas regionales para facilitar el diálogo entre los gobiernos nacionales y regionales y los defensores de los derechos humanos. Estas mesas agilizan los esfuerzos de coordinación y permiten dar respuesta a las situaciones precarias a las que se enfrentan los defensores de los derechos humanos, especialmente en las regiones con mayores riesgos.<sup>8</sup>

4 Gobierno de Chile (2021), Orden 2870, Protocolos para el mantenimiento y restablecimiento del orden público, [1 OCDE \(de próxima publicación\). Practical Guide for Policymakers on Protecting and Promoting CivicSpace](#).

5 Gobierno de Colombia (2021), Decreto 3 de 2021 por el cual se expide el protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado "Estatuto de Reacción, Uso y Verificación de la Fuerza Legítima del Estado y Protección del Derecho a la Protesta Pacífica Ciudadana", <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30040318>.

6 CIDH (2015), Violencia contra Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intesex en las Américas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, [1 OCDE \(de próxima publicación\). Practical Guide for Policymakers on Protecting and Promoting CivicSpace](#).

7 Gobierno de Costa Rica (2024), Estrategia nacional para prevenir y abordar los discursos de odio y discriminación.

8 Ministerio de [Justicia](#) y Derechos Humanos de Perú (2023), Dirección General de Derechos Humanos - Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos, <https://www.gob.pe/50403-ministerio-de-justicia-y-derechos-humanos-mecanismo-intersectorial-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos>.

### *Fomento de un entorno propicio para las OSC mediante la racionalización de los procedimientos administrativos*

Hay un margen significativo en la región de ALC para mejorar los procedimientos administrativos para las OSC con el fin de fomentar un entorno propicio. Los países podrían beneficiarse del aprovechamiento de la transformación digital para explorar oportunidades de simplificar los procedimientos para las OSC, idealmente hacia portales digitales de ventanilla única. Las herramientas digitales ofrecen oportunidades para abordar algunos desafíos, como la certificación notarial de múltiples documentos para el registro de las OSC, la falta de integración de los servicios notariales a los sistemas de identidad o firma digital, la necesidad de presencia in situ ante los servicios notariales y las entidades gubernamentales, así como la coordinación limitada entre las instituciones públicas, el seguimiento digital limitado y los mecanismos de apelación. En el marco de su agenda de transformación digital, Uruguay promulgó un decreto en 2023 para garantizar que las entidades públicas no impongan requisitos adicionales a los establecidos en el catálogo de procedimientos, incluso para el registro de OSC, ni soliciten otra documentación cuando la información pueda obtenerse a través de medios digitales seguros de otras entidades.<sup>9</sup>

### *Creación de un marco financiero favorable para las OSC*

Un marco financiero favorable para las OSC es un pilar clave de un entorno propicio. Aunque las orientaciones internacionales sugieren que las OSC deben tener libertad para buscar y recibir financiación, poco más de la mitad de los encuestados de ALC proporcionan financiación del gobierno central a las OSC. En los casos en que no se proporciona financiación gubernamental, las OSC pueden recibir apoyo a través de regímenes fiscales beneficiosos, formación, oportunidades de creación de redes y financiación extranjera e internacional. El proyecto Diálogos en Responsabilidad Social proporciona una red para que las OSC intercambien conocimientos en Brasil. Llevado a cabo por la Contraloría General, permite a las OSC explorar sinergias y conectar o desarrollar proyectos en asociación. Es una plataforma para que las OSC accedan a información sobre políticas públicas y expresen sus preocupaciones y compartan sus conocimientos con los funcionarios públicos.<sup>10</sup> Además, la recopilación de datos consolidados sobre la financiación gubernamental de las OSC, incluidas las modalidades, la duración y los beneficiarios de la financiación, sigue siendo un reto tanto para los miembros de la OCDE como para los países de ALC. En la República Dominicana, el Centro Nacional de Promoción y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro (CASFL) mantiene un sitio en línea con información sobre las OSC, que muestra gráficos y mapas interactivos listos para usar, con datos que pueden filtrarse por provincias, sector y año fiscal. La CASFL publica informes anuales sobre la rendición de cuentas y la transparencia de las OSC.

### *Implicar a los ciudadanos más allá de la consulta para abordar problemas políticos acuciantes*

La participación de los ciudadanos y las partes interesadas en la formulación de políticas puede generar confianza entre los gobiernos y los ciudadanos, pero exige que las autoridades incluyan y escuchen activamente diversas voces, incluidas las que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Los países de ALC están adoptando enfoques innovadores, como los procesos deliberativos representativos, que abordan las cuestiones de inclusión mejor que las consultas tradicionales al ofrecer ayudas como la remuneración y la cobertura de gastos. En Brasil, las autoridades y las OSC organizaron paneles deliberativos para debatir las prioridades presupuestarias en São Paulo, y para crear recomendaciones sobre la gestión de residuos en Fortaleza.<sup>11</sup> Además, las tecnologías digitales pueden aumentar el alcance y el ámbito de los procesos participativos con nuevos canales para que los ciudadanos expresen sus necesidades e interactúen con los representantes. En Colombia, la ciudad de Bogotá ha diseñado *Chatico*, un chatbot que informa a los ciudadanos de forma clara, sencilla y fácil de usar sobre la participación en la gobernanza local, en particular el diseño del plan de desarrollo de Bogotá. Hasta ahora, *Chatico* ha atraído más de 10.000 interacciones y recogido 22.000 propuestas.

<sup>9</sup> Gobierno de Uruguay (2023), Decreto N° 353/023 - Reglamentación del art. 76 de la ley 19.355, relativo al procedimiento aplicable por las entidades públicas, a los efectos de simplificar sus trámites, siguiendo los lineamientos de la AGESIC, <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/353-2023>.

<sup>10</sup> OCDE (2024), Seminario web de la OCDE: Proteger y promover el espacio cívico: Buenas prácticas de América Latina, <https://www.youtube.com/watch?v=AOO6qTnASqc>.

<sup>11</sup> OCDE (2022), Open Government Review of Brazil: Towards an Integrated Open Government Agenda, <https://doi.org/10.1787/3f9009d4-en>.

## Acciones políticas sugeridas

- En cuanto a la **libertad de reunión pacífica**, los países de la región ALC podrían considerar:
  - Promulgar leyes específicas para incorporar las normas internacionales sobre el respeto, la protección y la facilitación del derecho a la libertad de reunión pacífica.
  - Introducir canales de diálogo entre los manifestantes y el gobierno para hacer un seguimiento de las protestas y anticiparse a las necesidades de la sociedad.
  - Adoptar tácticas de desescalada en los protocolos y directrices operativas para la gestión de reuniones pacíficas, junto con la formación de las fuerzas de seguridad, para garantizar la rendición de cuentas y minimizar la fuerza desproporcionada.
  - Recopilar y divulgar datos accesibles, abiertos y reutilizables sobre hechos relevantes relacionados con el ejercicio de la libertad de reunión, como los lugares donde se produjeron, el empleo de las fuerzas del Estado y los civiles y fuerzas del Estado perjudicados en las protestas.
- En cuanto a la **libertad de expresión**, los países de la región ALC podrían considerar:
  - Poner en marcha medidas integrales para hacer frente a la incitación al odio, incluida la recopilación de datos, estrategias nacionales, campañas de comunicación, formación de funcionarios y legislación para las plataformas digitales.
  - Establecer mecanismos para proteger a los defensores de los derechos humanos o reforzar los existentes en consulta con las partes interesadas.
- En cuanto al **entorno propicio para las OSC**, los países de la región de ALC podrían considerar:
  - Adoptar marcos políticos globales para reforzar el entorno favorable a las OSC.
  - Aprovechar la transformación digital para que los procedimientos de las OSC sean más ágiles, transparentes y eficientes, idealmente hacia un portal en línea de ventanilla única.
  - Establecer procedimientos judiciales de apelación contra las denegaciones de registro de OSC y garantizar que los procesos de apelación sean imparciales, oportunos y transparentes.
  - Recopilar y divulgar proactivamente datos abiertos y reutilizables sobre el registro y las actividades de las OSC.
  - A falta de financiación pública, apoyar a las OSC mediante regímenes fiscales beneficiosos, formación, oportunidades de creación de redes, recompensas por actividades de interés público y facilitar la financiación extranjera, al tiempo que se aplican normativas basadas en el riesgo para evaluar los riesgos de seguridad.
  - Mejorar la recopilación de datos y la divulgación de la financiación gubernamental con vistas a tener una visión general de los sectores y tipos de OSC que reciben apoyo.
- En cuanto a la **participación ciudadana y de las partes interesadas**, los países de la región de ALC podrían considerar:
  - Crear oportunidades para que los ciudadanos y las partes interesadas participen en todas las fases del ciclo político, con diferentes instrumentos políticos y a todos los niveles de gobierno.
  - Hacer hincapié en la participación de los grupos infrarrepresentados de la sociedad, en particular los jóvenes, las mujeres, las personas LGBTIQ+ y las comunidades indígenas.
  - Adoptar instrumentos jurídicos y marcos políticos que integren la participación y la deliberación en los procesos de toma de decisiones.
  - Fomentar las aptitudes participativas de los funcionarios impartiendo formación y creando material de apoyo, como directrices y manuales.
  - Experimentar con metodologías innovadoras como los procesos deliberativos.

### Para saber más

- OCDE (2022), The Protection and Promotion of Civic Space: Strengthening Alignment with International Standards and Guidance, <https://doi.10.1787/d234e975-en>.
- OCDE (2022), Open Government Review of Brazil: Towards an Integrated Open Government Agenda, <https://doi.10.1787/3f9009d4-en>.
- OCDE (de próxima publicación), Practical Guide for Policymakers on Protecting and Promoting Civic Space.
- OCDE (de próximapublicación), La protección del espacio cívico en AméricaLatina y el Caribe.