



22 de noviembre de 2023  
FCS-860-2023

M. Sc. Ana Carmela Velázquez Carrillo  
Directora  
Consejo Universitario

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Me refiero a la solicitud presentada mediante el oficio CU-1993-2023 con fecha del 31 de octubre de 2023, referente a la emisión de un criterio unificado sobre la consulta especializada acerca del proyecto denominado ***Ley para la eliminación de la discriminación y la penalización de todas las formas de violencia étnico-racial*** (Expediente: 23.674).

De acuerdo con los dictámenes emitidos por las diferentes personas especialistas en la materia, el proyecto de ley cuenta con una valoración positiva porque contribuye a suprimir un problema estructural. No obstante, las relevantes observaciones que en adelante se señalan en cuanto a la necesidad de mejorar, revisar o considerar la forma, lo conceptual, la visión individual y colectiva, lo punitivo y lo reparatorio, el contenido y la articulación del texto llevan a esta Decanatura a **no recomendar** su aprobación como ley hasta tanto solventen las precisiones identificadas.

**Criterio suscrito por el director de la Escuela de Ciencias Políticas, Dr. Gerardo Hernández Naranjo (oficio ECP-1532-2023 fechado 16 de noviembre de 2023) y elaborado por la M. Sc. Carolina Ovares Sanchez, la Licda. Rebeca Gu Navarro y el Dr. José Julián Llaguno Thomas, docentes de esta Unidad Académica.**

“(…)

### ***I. Objetivo del proyecto***

*El presente proyecto de ley pretende cumplir con las obligaciones contraídas por el Estado para establecer el marco normativo con la finalidad de “asegurar la garantía del respeto, protección, asimismo, del cumplimiento y promoción de los derechos de igualdad y equidad, definir y erradicar el racismo y prohibir la discriminación racial y formas conexas de intolerancia”.*





*En criterio de las y los proponentes, el Estado en Costa Rica tiene responsabilidad con la ciudadanía en realizar acciones que busquen combatir diversas formas de discriminación, siendo una de ellas la racial o el racismo étnico, tal y como está plasmado en una serie de principios y derechos establecidos en la Constitución Política y en una serie de instrumentos y tratados internacionales en donde se ha comprometido a prevenir, eliminar, prohibir y sancionar todos los actos y manifestaciones de racismo, discriminación racial y todas las formas conexas de intolerancia. En otras palabras, el proyecto de ley busca proteger a una población que sigue siendo históricamente discriminada y cuyos derechos humanos fundamentales están siendo violentados, la cual en nuestro país es principalmente la población afro y la población indígena, empero no exclusivamente.*

## **II. Aspectos de trámite**

*Esta iniciativa fue presentada el día 12 de abril de 2023 por la diputada Katherine Moreira Brown, del Partido Liberación Nacional (PLN), junto a otros co-proponentes. Actualmente, se encuentra asignado a la Comisión Especial de la provincia de Limón.*

*Por lo pronto, el expediente legislativo no cuenta con informe de servicios técnicos, dictamen ni texto sustitutivo que emita criterios o valoraciones por parte de los legisladores y/o técnicos, al respecto. Se han realizado consultas a diferentes entidades, entre ellas: Poder Judicial, Ministerio de Justicia y Paz, municipalidades entre otras.*

## **III. Criterios**

*Las personas docentes firmantes brindamos en este documento nuestros criterios sobre el expediente N.º 23.674, proyecto de Ley para la eliminación de la discriminación y la penalización de todas las formas de violencia étnico-racial, sobre el cual señalamos los siguientes puntos:*

- 1. En general, la valoración del proyecto es positiva, ya que la propuesta busca viabilizar y cumplir con mandatos normativos establecidos en diversos instrumentos jurídicos y convenios internacionales, en un conjunto de normas específicas de aplicación a nivel nacional. Destacamos que utiliza una buena definición y actualizada de conceptos centrales como racismo, discriminación y racismo estructural, reconociendo esta realidad como parte de un proceso sociohistórico mucho más amplio que incluye todos los ámbitos de nuestra sociedad.*
- 2. Sobre sus ámbitos de aplicación permitiría reformar y adaptar algunos aspectos vinculados a la esfera laboral, protección de derechos individuales y patrimoniales, bienes culturales y libertad de expresión. En este mismo sentido, cerraría un portillo*



*para el desarrollo de asociaciones de carácter racista que desafortunadamente han ido proliferando recientemente en América Latina.*

- 3. El Estado costarricense tiene la obligación de prohibir la discriminación racial y que estas prohibiciones se adecuen a los parámetros internacionales, es debido a esto que la necesidad de tipificar como prohibidas ciertas conductas se justifica. No obstante, lo anterior, como parte de una técnica legislativa deseable y en atención a los criterios de la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los tipos penales deben estar formulados de manera tal que se evite que el tipo objetivo (la acción a tipificar) tenga ambigüedades e imprecisiones. Se recomienda que su redacción sea precisa y se definan con claridad las conductas penalizadas como delitos sancionables y por ende que su ámbito de aplicación esté delimitado.*
- 4. Aunado a lo indicado en el anterior punto, en el artículo 3 del proyecto de ley se establece una serie de definiciones, entre ellas que se entiende por diversas formas de discriminación, igualdad y el concepto de acciones afirmativas. Sin embargo, en el desarrollo de los demás artículos lo que se establece es una serie de sanciones penales. Es debido a esto que consideramos que la propuesta solo aborda el carácter punitivo, sin que dé cabida a acciones afirmativas para eliminar todas las formas de violencia por motivos de etnicidad y racialización. El abordaje de esta situación histórica y estructural solamente puede ser efectivo si se da de forma integral, por lo que se sugiere que al menos se enlace con otras normativas o políticas que están enfocadas en la línea afirmativa. Asimismo, se destaca que las sanciones deben ir acompañadas de actos de reparación para los pueblos o personas ofendidas.*
- 5. En el inciso j del artículo 3 se recomienda aclarar en que la noción de racismo está mediada por relaciones de poder históricas, es decir, por condiciones de opresión y dominación hegemónica de grupos sociales sobre otros, con el fin de evitar tergiversaciones malintencionadas como el supuesto “racismo inverso”.*
- 6. Se propone revisar con atención el artículo 6, sobre libertad de tránsito, ya que su aplicación se puede malinterpretar, sobre todo a la luz de otros derechos fundamentales como el derecho a la protesta.*
- 7. En el artículo 11 sobre el territorio y la propiedad, es importante que no se refiera solo a la propiedad individual, sino que incluya la propiedad colectiva, como es el caso de los territorios indígenas.*



8. *Incluir en el artículo 12 sobre el patrimonio cultural, la apropiación cultural como un daño directo, pues la utilización del patrimonio inmaterial cultural de los pueblos sin consentimiento de sus figuras de representación legítima promueve la exotización y la suplantación identitaria. En los casos en los que hay actividades lucrativas de por medio, se deberán contemplar sanciones o reparaciones económicas.*
9. *Se recomienda ampliar en los artículos 13 y 14 la redacción, de manera que incluya otras acciones que violentan los derechos de las personas y grupos racializados. Por ejemplo, hacemos alusión a casos en territorios indígenas en los que la policía suele no acudir a los llamados o hacerlo a destiempo. Asimismo, hay evidencias de casos en los que la fuerza pública ha tomado partido por las personas invasoras frente a las personas indígenas recuperadoras de sus territorios, incurriendo en violencia institucional y otras formas de violencia física. De igual manera, se mencionan las denuncias hacia el sistema de salud por casos en los que las ambulancias no ingresan a territorios indígenas por considerarlos conflictivos y de difícil acceso, poniendo en riesgo la vida de las personas y generando vulneraciones adicionales.*
10. *Asociado al punto anterior, se señalan los casos denunciados en los que personal de salud han compartido en redes sociales datos sensibles sobre poblaciones indígenas (cantidad de personas por comunidad, composición del grupo -personas adultas mayores, hombres, mujeres e infantes-, distribución en el territorio, etc.), exponiéndoles frente a grupos con los que se encuentran en conflicto por la tenencia de las tierras. En este sentido, se considera que la protección a la identidad y datos sensibles a nivel individual y colectivo debe estar contemplada en esta ley.*
11. *En el artículo 18, Capítulo III, sobre Reformas a otras leyes, en lo concerniente a la reforma al artículo 83 del Código de Trabajo, se señala la necesidad de establecer las responsabilidades y sanciones que estos actos implican para la patronal, pues solamente tomar los hechos de discriminación como un causal legítima para dar por terminado el contrato laboral, no toma en cuenta las relaciones de poder ni las condiciones de necesidad de las personas trabajadoras, que les obligarían a aceptar situaciones contra su propia dignidad. Por ejemplo, se puede contemplar una multa de varios salarios base que sirvan como un seguro de desempleo para quien deba dejar su trabajo por motivos de discriminación o violencia por motivos étnicos o de racialización.”*



**Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Trabajo Social, Mag. Carolina María Navarro Bulgarelli (oficio ETSoc-1327-2023 fechado 10 de noviembre de 2023) y elaborado por el M. Sc. Omar Santiago Herrera Rodríguez, docente de esta Unidad Académica.**

*“El criterio a presentar se subdividirá en dos partes, la primera es un análisis del marco conceptual del que parte el proyecto de ley y el segundo un análisis de los problemas de articulación del contenido de la ley con su propósito.*

### **1. Sobre el marco conceptual**

*El abordaje que sobre el racismo se hace en un sentido lato y por supuesto, esto conlleva a consecuencias prácticas propias de un aparato teórico débil. Racismo no puede entenderse escindido del proceso histórico que lo constituye: existe racismo porque existe capitalismo; antes de la emergencia del capitalismo como patrón de dominación y poder mundial no existía el racismo, ya que, éste ocupó un lugar central como criterio justificante de una nueva división social del trabajo basada en la nueva idea de raza.*

*El proyecto de ley es históricamente impreciso al ligar el racismo a la esclavitud sin más, pues, desconoce con ello las reales coordenadas históricas de su constitución. La esclavitud como forma de apropiación del Otro es previa al racismo, la cuestión central sería precisar por qué históricamente la esclavitud luego es configurada a partir de criterios raciales.*

*Al configurar el proyecto moderno-capitalista una nueva división del trabajo mundial requirió de un aparato ideológico para justificar la nueva estratificación social consecuente, es de esta manera que, en términos generales, los blancos ocupan el lugar de terratenientes, los mestizos de asalariados, los indígenas de servidumbre y los negros de esclavos. Lo anterior, es una idea abstracta, pero ilustrativa; además de que muestra cómo, el racismo también desempeña un papel fundamental en la forma en cómo se organizan distintos modos de producción subsumidos en el capitalismo.*

*De esta manera, cualquier proyecto de ley que quiera real y honestamente eliminar todas las formas de discriminación y violencia étnico-racial, tendría que partir por el cuestionamiento radical del modo de producción capitalista y la necesaria división racial del trabajo que éste necesita para su supervivencia.*

### **2. Distancia entre lo que se pretende y lo que se propone**

*El proyecto de ley ante un aparato comprensivo débil, apela a la punición como mecanismo de “solución”: ante la falta de ideas, se recurre a la fuerza. Contradictoriamente, el uso de la fuerza es la más clara evidencia de que las prácticas*



*discriminatorias étnico-raciales existen, es decir, se ataca las consecuencias, pero no las causas.*

*Es un hecho sociológicamente evidente que, la punición no afecta en nada la emergencia de los hechos punidos: hay leyes para penalizar los robos, los asesinatos, la corrupción, pero siguen existiendo los robos, los asesinatos y la corrupción. Por otro lado, es un hecho sociológicamente evidente que, el aumento de medidas punitivas lo único que genera es el colapso de los sistemas penitenciarios y judiciales.*

*En conclusión, si bien puede existir un motivo noble en el proyecto de ley que es el de eliminar las formas de discriminación de todas las formas de violencia étnico-racial, simplemente es un nuevo catálogo del recrudecimiento de acciones punitivas, en lugar de procurar atender realmente a los elementos sobre los cuales se estructura y reproduce el racismo en sus distintas prácticas y conductas cotidianas.*

*Por esta razón, mi posición es estar en contra del proyecto de ley en cuestión.”*

**Criterio suscrito por el director del Instituto de Investigaciones Sociales, Dr. Koen Voorend (oficio IIS-501-2023 fechado 17 de noviembre de 2023) y elaborado por Dr. Guillermo Navarro Alvarado, investigador de esta Unidad.**

- *“El proyecto de Ley citado reconoce explícitamente las discriminación étnico-racial como una problemática de primer orden en el contexto nacional, citando la amplia jurisprudencia y normativa que hasta este momento reconoce a esta forma de discriminación como una problemática y condición a superar en el país. Este reconocimiento explícito, refuerza las formas de violencia provocadas por la discriminación étnico-racial en el país, aspecto históricamente invisibilizado en la sociedad e historia costarricense.*
- *El proyecto de Ley reconoce la multidimensionalidad de la discriminación étnico-racial en el país, que alcanza a grupos sociales históricamente vulnerabilizadas, como son los pueblos indígenas y la población afrocostarricense. En este sentido, la propuesta de esta ley se suma a tendencias regionales que han desarrollado leyes variadas, en el reconocimiento de este tipo de discriminación y su punición.*
- *En especial, la ley puede significar un instrumento valioso para la protección de la integridad física y patrimonial de las diversas poblaciones étnicas del país, en línea con el Artículo 1 de la Constitución Política de Costa Rica, que la declara una República “multiétnica y pluricultural”. Este instrumento es de especial importancia para los*



*pueblos indígenas en Costa Rica, los cuales han experimentado históricamente sus derechos sociales y político vulnerados, así como han experimentado diversos tipos de violencia en las últimas dos décadas.*

- *En términos de la definición general de la discriminación étnico-racial, se sugiere incorporar la dimensión religiosa en este concepto, puesto que a lo largo de la historia y en diversos casos, las formas de discriminación étnico-racial y racismos se han expresado hacia grupos que profesan creencias religiosas, llevando a procesos de racialización y violencia extrema contra estos grupos. En esta perspectiva existe una abundante literatura que identifica a la dimensión cultural y dentro de ella a la religiosidad, como uno de los motivos de discriminación étnico-racial."*

**Criterio suscrito el 17 de noviembre de 2023 por la M. Sc. Vania Solano Laclé, docente de la Escuela de Antropología, investigadora del Centro de Investigaciones Antropológicas y coordinadora Observatorio para la Acción contra el Racismo (OBCRA). Participó la estudiante de Antropología y Bachiller en Derecho, Francini Morales Araya.**

*"Quiero destacar que tanto la revisión y las observaciones a este expediente, como al proyecto Reconocimiento de la población afrocostarricense pueblo tribal, Expediente N°.23.903, entregadas el martes 14 de noviembre 2023, fueron realizadas con el apoyo de la asistente del OBCRA, estudiante de Antropología y Bachiller en Derecho, Francini Morales Araya.*

*Las observaciones que se brindarán a continuación se generan desde la Antropología Social, con el fin de incluir un enfoque sociocultural. En este sentido, consideramos importante que un proyecto en esta materia contemple una dimensión individual y también colectiva en toda su formulación, lo que incluye el proceso de la ruta de denuncia y en la aplicación de las sanciones. Es decir, abrir la posibilidad de que personas y colectivos puedan denunciar el racismo, en sus expresiones de discriminación y violencia étnico-racista, así como que personas y colectivos puedan ser sujeto de sanciones. Además, este tema involucra aspectos identitarios y emocionales, por lo que se sugiere que se incorporen no solo sanciones, también reparaciones que atiendan la condición de la dignidad humana de las personas, los colectivos y los pueblos afectados.*

**OBSERVACIÓN 1.** *Se sugiere el cambio del título y de algunos conceptos relacionados, para poner en valor el enfoque del texto de ley, la dimensión estructural, en la que el racismo como sistema ideológico e institucional reproduce las condiciones de la discriminación y la violencia étnico-racistas.*



**OBSERVACIÓN 2. ARTÍCULO 3- Definiciones.** Para los efectos de esta ley se establecen las siguientes definiciones:

*Se sugiere revisar algunas definiciones en cuanto a forma y fondo.*

*Las acciones afirmativas no diferencian a las personas, diferencian las condiciones de vida, estructurales y manifiestas de la desigualdad, por lo que no son discriminación positiva, son medidas que buscan la equidad para lograr la igualdad plena de las personas y los grupos socioculturales y pueblos.*

*En cuanto a la definición de la Discriminación étnico-racial, se sugiere que no se reproduzca la idea de la existencia de las razas humanas, en su lugar, visibilizar, en todo el texto de ley, la existencia del racismo y sus manifestaciones o formas conexas, como la discriminación racista y el colorismo o estratificación por tonos de piel. Este cambio tiene como objetivo reubicar el lugar de la discriminación, con la finalidad de que se observe de manera relacional: el problema está en la relación desigual, jerarquizada, injusta, violenta entre personas y entre grupos, no en las características personales o grupales que estas presentan o que se les ha asignado.*

<b>Texto propuesto en el proyecto de ley</b>	<b>Sugerencia de cambio de contenido (subrayado):</b>
<p>a) Acciones afirmativas o positivas: son aquellas encaminadas a acelerar la igualdad de trato y de oportunidades. Por lo anterior, se excluyen del concepto de discriminación aquellas acciones que, aunque establecen una diferencia entre las personas se orientan a la prevención, eliminación y compensaciones de cualquier forma de discriminación y daño. La vigencia de estas medidas será justificada y razonable en el tanto persistan las situaciones de discriminación que las sustentan.</p>	<p>a) Acciones afirmativas o positivas: son aquellas encaminadas a acelerar la igualdad de trato y de oportunidades, <u>a través de la creación y mejora de condiciones estructurales y manifiestas de vida de una población o pueblo, bajo una perspectiva de equidad</u>. Por lo anterior, se excluyen del concepto de discriminación aquellas acciones que, aunque establecen una <u>diferenciación en el otorgamiento de condiciones hacia personas o colectivos socioculturales</u>, estas se orientan a la prevención, la eliminación y la <u>compensación</u> de cualquier forma de discriminación y daño <u>existente</u>. La vigencia de estas medidas será justificada y razonable en el tanto persistan las situaciones de discriminación que las sustentan.</p>

Continúa...



<p><i>b) Discriminación étnico-racial: es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables en la legislación vigente, motivada por asuntos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico.</i></p>	<p><i>b) Discriminación <u>étnico-racista</u>: es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables en la legislación vigente, motivada por el racismo, por el <u>colorismo o estratificación de los tonos de piel</u>, por el <u>origen nacional</u>, la <u>pertenencia a un grupo étnico-cultural, o pueblo</u>.</i></p>
<p><i>d) Discriminación racial indirecta:</i></p>	<p><i>d) <u>Discriminación racista</u> indirecta:</i></p>
<p><i>f) Intolerancia racial: es el acto o conjunto de actos o manifestaciones que expresan el irrespeto, rechazo, desconocimiento, negación o desprecio de la dignidad humana en razón de las características étnico-raciales, color de piel, origen, etnia o población. Puede manifestarse como marginación y exclusión de la participación en cualquier ámbito de la vida pública o privada de grupos en situación de vulnerabilidad o como violencia contra ellos.</i></p>	<p><i>Se sugiere que este texto sea incluido como parte de la descripción de las formas conexas del racismo: la discriminación y la violencia étnico-racista o que se conceptualice como <b>Actos y manifestaciones racistas</b>. La intolerancia es solo uno de todos los aspectos enunciados.</i></p>
<p><i>j) Racismo: es cualquier teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas que enuncian un vínculo causal entre las características fenotípicas o genotípicas de individuos o grupos y sus rasgos intelectuales, culturales y de personalidad, incluido el falso concepto de la superioridad racial, que deriva en la creencia de que las desigualdades raciales, así como la noción de que las relaciones discriminatorias entre grupos, están moral y científicamente justificadas. Tendencia a</i></p>	<p><i>j) Racismo: es cualquier teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas que enuncian un vínculo causal entre las características fenotípicas o genotípicas de individuos o grupos y sus rasgos intelectuales, culturales y de personalidad, incluida la <u>falsa creencia de la existencia de las razas humanas, que promueve el falso concepto de la superioridad racial</u> y la noción de que las relaciones discriminatorias entre grupos están moral y científicamente justificadas, a través de una <u>jerarquización sociocultural naturalizada, cuyas consecuencias pueden ser el maltrato, la inferiorización, la invisibilización, la exclusión, la segregación, la violencia, el</u></i></p>



	<p><u>etnocidio -o todas las anteriores- hacia un grupo étnico-cultural o pueblo.</u></p> <p><i>Se sugiere eliminar esta parte del texto: <u>Tendencia a considerar que una etnia o unas personas son superiores a otras, y, como consecuencia, a discriminar a las que consideran inferiores.</u></i></p>
--	--

**OBSERVACIÓN 3.** En el Capítulo III Reformas de otras leyes, se recomienda incluir estas disposiciones en el artículo 172 del Código penal sobre la Trata de personas.

**OBSERVACIÓN 4.** Se sugiere incorporar una **ruta de denuncia particularizada** para atender los **casos individuales y los colectivos** de racismo y discriminación étnico-racista, enunciar la institución responsable de esta ruta y su seguimiento, así como la obligatoriedad de que las **instituciones públicas y el sector privado** realicen planes de prevención y rutas de denuncia internas acordes con la norma general.”

Atentamente,

UCR | Firmado digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores  
Decana

IAF/avc

C. Archivo