

13 de noviembre de 2024
UNA-IEM- OFIC-470-2024

M.Sc. Ileana Schmidt Fonseca
Coordinadora
Comisión de Análisis de Temas Institucionales
Consejo Universitario

Estimada señora:

En atención a su oficio UNA-CATI-SCU-OFIC-257-2024, en el que solicita emitir un criterio técnico sobre el expediente 24326: LEY “EDUCAR PARA LA IGUALDAD Y EQUIDAD”: FORTALECIMIENTO DE PREVENCIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO, remitimos las siguientes consideraciones elaboradas por la Mág. Larissa Arroyo Navarrete, académica y abogada especialista en derechos humanos, género e inclusión del Instituto de Estudios de la Mujer.

PRIMERO: Materia del proyecto de ley

Este criterio técnico versa sobre el texto del proyecto de Ley Expediente N.º 24326, “LEY “EDUCAR PARA LA IGUALDAD Y EQUIDAD”: FORTALECIMIENTO DE PREVENCIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO.

SEGUNDO: Objetivo del proyecto de ley

El objetivo del proyecto de ley es "fortalecer las acciones de prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres por razón de género", logrando esto mediante la inclusión obligatoria de educación en igualdad y equidad de género en todos los niveles del sistema educativo, la creación de una jornada nacional para la prevención de violencia de género y acciones basadas en datos desagregados por región.

TERCERO: Cambios principales cambios propuestos en este proyecto de ley

Dentro de los principales cambios propuestos están:

1. **Inclusión de contenidos de igualdad de género en la educación:** Se establece que la igualdad y equidad de género, así como la prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres, deben ser parte del currículo educativo desde preescolar hasta secundaria.

2. **Creación de un certificado para centros educativos:** Introduce el certificado de "Centros educativos libres de violencia de género", el cual será otorgado a instituciones que cumplan con los contenidos de educación en igualdad y prevención de la violencia.
3. **Implementación de una jornada nacional anual:** Se establece la "Jornada nacional para la educación en contra de la violencia hacia las mujeres", que se celebrará el 25 de noviembre. Durante esta jornada se llevarán a cabo actividades de concientización sobre la violencia de género en todos los centros educativos.
4. **Recolección de datos:** Fomenta la recopilación de datos desagregados para adaptar las políticas y acciones de prevención según las necesidades específicas de cada región, especialmente en aquellas con mayor prevalencia de violencia de género.
5. **Difusión de mecanismos de denuncia:** La ley asigna al Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), al Ministerio de Educación Pública (MEP) y a la Defensoría de los Habitantes la responsabilidad de informar a la población sobre cómo y dónde denunciar casos de violencia de género, con particular énfasis en la comunidad educativa.
6. **Reformas legales específicas:** Incluye modificaciones a la Ley Fundamental de Educación y a la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres para integrar estos objetivos de igualdad de género y prevención de violencia en sus competencias y obligaciones

CUARTO: Sobre la coherencia entre título, objetivo y contenido

Si bien este criterio técnico hará constar algunos errores que se sugieren ser corregidos en el texto y espíritu del proyecto de ley, existe una coherencia entre el título, el objetivo y el contenido del mismo.

QUINTO: Definición conceptual y varios

El proyecto no define con certeza qué es "violencia basada en género" o "igualdad de género", aunque sí establece el marco referencial jurídico. Se recomienda al menos incluir un párrafo que establezca que se entenderá como violencia basada en género aquella definida por la Convención Belem Do Pará, particularmente en relación con el artículo 1¹ y art. 2² como sigue:

¹ "ARTICULO 1. Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado."

“La violencia basada en género, de acuerdo con la Convención Belém Do Pará, se entiende como cualquier acción o conducta dirigida hacia una mujer en razón de su género, que resulte en su muerte, o que le cause daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, ya sea en el ámbito público o privado. Esta violencia incluye, entre otras: 1. **Violencia en el ámbito familiar o en relaciones interpersonales**, independientemente de que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, e incluye actos como violación, maltrato y abuso sexual, 2. **Violencia en la comunidad**, perpetrada por cualquier persona y en distintos entornos, tales como la violación, el abuso sexual, la tortura, la trata de personas, la prostitución forzada, el secuestro y el acoso sexual en lugares de trabajo, instituciones educativas, establecimientos de salud y otros espacios, 3. **Violencia perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes**, sin importar el lugar donde ocurra.”

Además, es conveniente en ese sentido que quede delimitado que la educación en estas temáticas no será únicamente sobre qué es violencia, sus características de ser estructural, histórica y sistemática, cuáles son las causas incluyendo un desbalance de poder y valor en un binomio tradicional de hombre/mujer, las consecuencias no solo para las víctimas directas sino sus familias y todas las personas a las cuales pertenece esta población, es decir mujeres, niñas y adolescentes, quiénes son responsables de prevenir, atender y garantizar la no impunidad, así como el derecho a vivir libres de violencia de estas últimas, entendiéndose que el principal responsable es el Estado pero que la sociedad y cada persona debe de contribuir con una deconstrucción de prejuicios, estigmas, roles y estereotipos.

² “ARTICULO 2

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.”

Aún más, si bien es cierto la normativa es importante, mucho más lo son los puntos citados anteriormente como una estrategia para cumplir con la obligación del estado a garantizar el derecho a vivir libres de violencia de las mujeres.

Adicionalmente es importante considerar que no se puede poner el foco en la denuncia, en tanto esto constituye una revictimización al poner el peso de la acción en las víctimas y no en el Estado y la sociedad. Es necesario que quede claro que la obligación de atender la violencia no está en los servicios posteriores a la denuncia, si es que la hay, sino que implica los deberes de educación, prevención, atención y no impunidad.

Por otro lado, se recomienda dejar en claro qué hace el Comité CEDAW y para qué, así como la explicación de por qué sus recomendaciones son importantes.

Por último, no hay mención de que la violencia es una forma de discriminación y que, por lo tanto, es imperativo trabajar en la relación entre la desigualdad, la exclusión y la discriminación contra las mujeres con la violencia basada en género.

SEXTO: Sobre el uso del lenguaje inclusivo y no discriminatorio como acción para la igualdad

En cumplimiento a la normativa antes mencionada, es importante que la normativa costarricense haga uso consistente de un lenguaje inclusivo y no discriminatorio como una acción afirmativa para promover y garantizar la igualdad y no discriminación como derecho y como principio jurídico.

Conforme a la normativa vigente, y en observancia de los principios de igualdad y no discriminación, es imperativo que la legislación costarricense adopte de manera uniforme un lenguaje inclusivo y no discriminatorio. Esto constituye una acción afirmativa que no solo promueve la igualdad como derecho fundamental, sino que también reafirma el principio jurídico de la no discriminación en todos los ámbitos del quehacer estatal.

En este sentido, el proyecto en estudio cumple con lo anterior pero sería pertinente, precisamente por las razones dadas, estipular que la educación deberá hacer uso de este tipo de lenguaje para responder en este sentido a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, consolidando así su compromiso con la igualdad y el respeto de la diversidad en el contexto normativo costarricense.

SÉTIMO: Cumplimiento con el marco constitucional y convencional de derechos humanos

Este proyecto de ley ha sido elaborado en coherencia y armonía con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos desde una perspectiva interseccional.

Parece que está cumpliendo con instrumentos normativos como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención Belém Do Pará" (Ley N° 7499)³ y aunque cita una jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se recomienda citar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (Ley N° 4534)⁴ y la Convención para la Eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (Ley N° 6968)⁵, así como las otras recomendaciones hechas por los distintos Comités de Derechos Humanos y para, este particular, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁶, con sus recomendaciones generales⁷ y sus observaciones y recomendaciones particulares para Costa Rica⁸, al igual que las Rondas de Evaluación Multilateral del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI)⁹ y sus recomendaciones generales, aunque ya se menciona en el texto el número 35¹¹, informes hemisféricos y temáticos.¹²

Por otro lado, si bien no están las recomendaciones del Examen Periódico Universal, las mismas estarán disponibles en noviembre del 2024, por lo cual es posible que se puedan integrar.

³ Ley N° 7499. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención Belém Do Pará"

(http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=24602&nValor3=0&strTipM=TC)

⁴ Ley N° 4534. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=36150&nValor3=38111&strTipM=TC

⁵ Ley N° 6968. Convención para la Eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC¶m2=1&nValor1=1&nValor2=34143&strTipM=TC&lResultado=5&strSelect=sel

⁶ <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw>

⁷ Recomendaciones generales del Comité CEDAW. <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw/general-recommendations>

⁸ Desgraciadamente estas no están compiladas en un solo informe pero algunas pueden ser vistas aquí <https://www.inamu.go.cr/cedaw> y aquí

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=En&CountryID=41

⁹ <https://belemdopara.org/rondas-de-evaluacion-multilateral/>

¹⁰ <https://belemdopara.org/costa-rica/>

¹¹ <https://www.oas.org/es/mesecvi/biblioteca.asp#recomendaciones>

¹² <https://www.oas.org/es/mesecvi/biblioteca.asp#hemisfericos>

Por último, es pertinente considerar indicar el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo cual se desarrollará más adelante en el apartado NOVENO.¹³ Esto es importante porque justamente crea un marco jurídico claro de constitución de la ley para su aplicación.

OCTAVO: Inclusión y uso de perspectiva interseccional

El proyecto de ley en estudio no aparenta incorporar una perspectiva interseccional en tanto no hay mención explícita. El entender que la violencia basada en género no puede verse de manera aislada, sino que debe de considerar otras violencias arraigadas en el mismo sistema, como por ejemplo el racismo, el capacitismo, la xenofobia y la aporofobia, es determinante para que las personas menores de edad comprendan, desde una perspectiva de derechos humanos, que todas las personas somos iguales en derechos y dignidad, pero que la realidad no se traduce en esto y que corresponde a cada persona tomar acciones para construir un mundo más igualitario.

La interseccionalidad es especialmente relevante en el contexto de violencia basada en género, dado que estos factores condicionan tanto la exposición al riesgo como el acceso a los servicios de protección y reparación, como lo es la condición de empobrecimiento y falta de acceso a oportunidades, derechos y servicios.

NOVENO: Sobre el cumplimiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030

El proyecto de ley en estudio se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, específicamente con el ODS 5, que promueve la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.

Es recomendable hacer explícita esta vinculación ya que la implementación del proyecto contribuye directamente a los compromisos internacionales de derechos humanos asumidos por Costa Rica. Brindar una educación para la prevención de la violencia basada en género, lo cual se alinea con la meta 5.2 del ODS 5 que insta a eliminar todas las formas de violencia contra mujeres y niñas en el ámbito público y privado, incluida la trata y explotación sexual.

La referencia explícita a la Agenda 2030, y a los objetivos específicos mencionados, reafirmaría el compromiso del Estado costarricense con las metas globales y proporciona una base normativa que facilita la rendición de cuentas en derechos humanos y desarrollo sostenible. Incorporar este marco en el texto

¹³ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

legislativo ofrece lineamientos claros para que los responsables del protocolo midan su efectividad en términos de igualdad, justicia y desarrollo inclusivo.

DÉCIMO: Sobre la asignación de recursos para el cumplimiento de las obligaciones en este proyecto de ley

El proyecto de ley en estudio constituye un avance significativo en materia del cumplimiento del deber estatal de garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación y el derecho a vivir libres de las mujeres. No obstante, es fundamental que la ley disponga de manera explícita los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para su implementación, así como las entidades responsables de dicha asignación, para asegurar el cumplimiento efectivo de sus objetivos. La falta de especificidad en cuanto a los recursos puede llevar a que las instituciones responsables aleguen limitaciones presupuestarias que obstaculicen la implementación o generen demoras en la ejecución de las disposiciones establecidas.

Se recomienda, por tanto, que el proyecto de ley incluya una disposición expresa sobre la asignación de recursos, indicando de manera clara si estos serán provistos a través del presupuesto ordinario de las instituciones involucradas o si se requerirá una partida presupuestaria especial, tal como lo contempla el artículo 176 de la Constitución Política de Costa Rica para la creación de nuevas obligaciones estatales.

UNDÉCIMO: Sobre la institución o instituciones responsables de implementar las obligaciones en este proyecto de ley

El proyecto de ley en estudio deja claro que los sujetos obligados a lo establecido en la presente ley son el Ministerio de Educación Pública (MEP), los centros educativos del país, tanto públicos como privados, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y la Defensoría de los Habitantes. No obstante, se recomienda revisar el marco jurídico de esta última ya que aparenta que la ley se extiende más allá de lo definido legalmente para la misma.

En ese sentido, el artículo 1 establece que “la Defensoría de los Habitantes de la República es el órgano encargado de proteger los derechos y los intereses de los habitantes. Este órgano velará porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes.”

Por esta razón, parece que hay un choque con el apartado “c) La Defensoría de los Habitantes deberá informar a la población en general sobre su deber y derecho de denunciar cualquier caso de violencia en contra de las mujeres, así

como de los mecanismos existentes para denunciarlos”, ya que “promocionar y divulgar los derechos de los habitantes” no coincide con “informar a la población en general sobre su deber y derecho de denunciar cualquier caso de violencia en contra de las mujeres”, en particular porque no se puede entender un deber cuando la problemática de la violencia de género requiere el reconocimiento de la autonomía de las mujeres que pierden por la violencia precisamente. Esto no significa que la Defensoría no pueda asesorar, por ejemplo, sobre las posibilidades que tiene las mujeres para recurrir a los servicios estatales para pedir ayuda y exigir sus derechos.

DUODÉCIMO: Sobre la conclusión del análisis de este proyecto de ley

Este criterio técnico, elaborado por el Instituto de Estudios de la Mujer de la Universidad Nacional de Costa Rica, analizó el proyecto de ley *"Educar para la Igualdad y Equidad: Fortalecimiento de Prevención de Todas las Formas de Violencia contra las Mujeres por Razón de Género"* (Expediente N.º 24326). En general, el análisis concluye que el proyecto es coherente en su propósito de prevenir la violencia de género y su contenido se alinea con el marco constitucional y convencional en derechos humanos de Costa Rica. Sin embargo, el criterio señala varios aspectos a corregir:

1. **Definición conceptual:** El proyecto de ley no define con precisión “violencia basada en género”, ni “igualdad de género,” aunque establece un marco jurídico general. Se recomienda que incluya una definición de violencia de género basada en la Convención de Belém do Pará, abarcando acciones que causen daño o sufrimiento a mujeres en cualquier contexto, ya sea familiar, comunitario o incluso tolerado por el Estado. Además, se sugiere que la educación sobre este tema considere la naturaleza estructural e histórica de la violencia de género, sus causas y consecuencias, no solo para las víctimas, sino también para sus familias y la sociedad en general. Es importante que se incluya que el Estado asuma la responsabilidad principal en la prevención y erradicación de la violencia, sin colocar el peso de la denuncia en las víctimas para evitar su revictimización. También se recomienda clarificar el rol del Comité CEDAW y sus recomendaciones y reconocer la violencia como una forma de discriminación vinculada a la desigualdad y exclusión.
2. **Lenguaje inclusivo:** Se sugiere que el proyecto emplee un lenguaje inclusivo y no discriminatorio de manera uniforme para promover la igualdad y la no discriminación.
3. **Perspectiva interseccional:** Se sugiere incorporar explícitamente un enfoque interseccional que reconozca las múltiples formas de discriminación que afectan a las mujeres y cómo éstas se relacionan con la violencia de género.

4. **Recursos y responsabilidades:** No queda claridad de que el proyecto de ley asegure los recursos adecuados (financieros, humanos y materiales) y tampoco establece claramente las responsabilidades de cada institución.
5. **Difusión de mecanismos de denuncia:** Se observa que la responsabilidad de difundir estos mecanismos debe enfocarse en el derecho que las mujeres tienen de buscar los recursos del estado para ayuda, sin imponer una carga en las víctimas para evitar revictimizaciones.
6. **Cumplimiento con estándares internacionales:** Se recomienda que el proyecto haga referencia explícita a la Agenda 2030 y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente el ODS 5, que promueve la igualdad de género.

Quedamos a las órdenes para ampliar cualquier información.

Atentamente,

Dra. Fannella Giusti Minotre
Directora
Instituto de Estudios de la Mujer

Anexo: Texto analizado

Enlace: https://aqd.una.ac.cr/share/s/m6FSZ15-QY2vUHE1HHz_GQ