

## Capítulo IV

# Análisis del contexto político

### 1. Los partidos políticos y la agenda política nacional

Ciertamente, la toma de decisiones en materia de derechos de las personas LGBTI; así como la atención a aquellos casos que muestran las características de lo que en el ámbito internacional se denominan crímenes de odio, ha sufrido el efecto de dos importantes factores: baja prioridad en la agenda política y poca apertura dentro de la agenda de discusión nacional. La amenaza a la vida de la población LGBTI; así como la promoción de sus derechos en condiciones de igualdad, como tema de la agenda pública nacional han tenido un bajo perfil. No es sino durante los últimos veinte años que el respeto hacia la diversidad sexual ha venido colonizando algunos espacios en la agenda política nacional.

Aunque el sistema de partidos costarricense ha logrado ampliar su oferta política y renovar los mecanismos electorales, para la promoción y garantía de la participación de las personas; ello no se ha traducido en un reforzamiento de sus agendas programáticas internas en esta materia. Al hacerse una revisión de los documentos programáticos de las principales agrupaciones partidarias en Costa Rica (PLN, PUSC, PAC, ML, PASE, FA) se advierten que, el Partido Liberación Nacional (PLN) es la única agrupación que, tanto en sus estatutos, como en su congreso nacional y su actual programa de gobierno incluye referencias al fortalecimiento de los mecanismos contra todo tipo de discriminación (Ver Anexo I).

## EL CASO DE COSTA RICA - ANÁLISIS DEL CONTEXTO POLÍTICO

Sin embargo, tal afirmación no establece claramente, a cuáles grupos se dará prioridad o se hace énfasis en materia de no discriminación.

De su lado, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), hace referencia a la lucha contra la discriminación únicamente en un documento denominado “Carta Social Cristiana” (Ver Anexo I). No hay referencias a sus congresos nacionales. El plan de gobierno no es aún accesible. Al igual que el PLN, la Unidad Social Cristiana, en tal documento, no establece claramente a cuáles grupos se dará prioridad, o a cuáles se hace énfasis en materia de no discriminación.

De su lado, el Partido Acción Ciudadana (PAC) hace referencia a la temática únicamente desde su Plan de Gobierno (Ver Anexo I). No hay referencias a la celebración de congresos nacionales u otro tipo de documentos. Desde el plan de gobierno, el PAC aborda la temática en función de temas como el respeto, la desigualdad, la discriminación, los derechos humanos y los derechos de las minorías. En este caso, sí se observa una referencia clara en los grupos a los que se desea dar prioridad. Entre otros grupos, se mencionan aquellos por su “opción sexual”, su “orientación sexual”, sus “preferencias sexuales”, su “identidad sexual”, su “identidad de género” o aquella población denominada “gente de la diversidad sexual”.

Es necesario señalar que, esta agrupación política, es la única que dentro de su plan de gobierno, posee un acápite intitulado “Derechos de las Minorías por Orientación Sexual”, donde además, se hace una elaboración de cinco propuestas que se señalan a continuación: “1) Promoción del respeto a la diversidad humana y castigo a las prácticas discriminatorias tales como bromas, descalificaciones y agresiones; 2) Impulso a la creación de una Defensoría Especial sobre Diversidad Humana, dentro de la Defensoría de los Habitantes; 3) Impulso a programas de salud que aseguren tanto la prevención como el tratamiento de los VIH-Sida, incluidos estudios diferenciados para las personas con una orientación sexual diferenciada; 4) Campañas de información sobre las formas de prevención del VIH-Sida y que combatan la discriminación y el prejuicio social contra las personas que viven con VIH-Sida. Alentaremos con insistencia una cultura preventiva para evitar nuevos casos y una cultura de respeto a los derechos de quienes ya viven con la enfermedad. 5) Apoyo al proyecto de Ley de Sociedades de Convivencia, Expediente N° 16390.”

El Movimiento Libertario (ML) hace referencia al tema, desde la discriminación. El documento que hace referencia a esta temática es el estatuto. Sin embargo, al igual que otros partidos, no establece claramente, a cuáles grupos se dará prioridad, o a cuáles se hace énfasis en materia de no discriminación (Ver Anexo I). De igual manera, no hay referencia a la celebración de congresos nacionales, ni el plan de gobierno actual está disponible.

## DIAGNOSTICO SOBRE LOS CRÍMENES DE ODIOS EN COSTA RICA, HONDURAS Y NICARAGUA

En el Partido Accesibilidad Sin Exclusión (PASE), se logran observar dos documentos que recogen de alguna manera referencias al tema, sus estatutos y la llamada “Carta Humanista a Costa Rica”. Las referencias al tema se hacen desde los derechos humanos, la democracia, la exclusión y la discriminación. En este caso, la referencia a los grupos prioritarios es poco clara. Se hace referencia en cuanto a la “discriminación por conducta”, sin aclarar qué se entiende por este término. Además, se hace referencia a la discriminación y exclusión humanas. No hay una referencia clara a grupos determinados (Ver Anexo I).

Finalmente, en el Frente Amplio (FA) se hallaron referencias, tanto en sus estatutos, como en su programa. Las referencias poseen dos variantes. Por un lado, una referencia al tema desde la exclusión y la generación de una política de empleo y, por otro lado, una referencia a la conformación de la institucionalidad interna. De tal forma que, dentro de la estructura del FA, se debe considerar la existencia de una Asamblea Nacional, como la creación de una Comisión que sea integrada por personas de la “diversidad sexual” o también se utiliza el término “orientación sexual” (Ver Anexo I).

En general, es posible advertir dos tendencias claras en el conjunto de los partidos estudiados. Por un lado, están aquellas organizaciones partidarias que hacen una referencia a la lucha contra la discriminación, pero sin precisar los grupos a los cuales se les dará prioridad. Por otro lado, están las organizaciones políticas que sí hacen una distinción sobre los grupos a los cuales se refieren. De igual manera, es posible identificar aquellas agrupaciones que hacen sus propuestas en documentos programáticos y aquellos partidos que lo hacen únicamente en un documento de carácter temporal, como lo es el plan de gobierno.

Tabla 5

### Resumen aproximaciones de los partidos sobre el tema

	En documentos programáticos		En documentos temporales
	Estatutos	Cartas, Congresos (otros)	Planes de gobierno
<b>Referencia explícita a la población LGBTI</b>	ML FA	FA	PAC
<b>Referencia implícita a la población LGBTI</b>	PLN PASE	PLN PUSC PASE	PLN

Fuente: *Elaboración propia.*

## EL CASO DE COSTA RICA - ANÁLISIS DEL CONTEXTO POLÍTICO

Sin embargo, en la actualidad, tales aproximaciones no han logrado colocarse como un tema de debate, ni en la Asamblea Legislativa; ni en la opinión pública nacional. La discusión de los proyectos de ley que actualmente se encuentran en el Congreso (Ley para la prevención y eliminación de la discriminación, expediente No. 16.970<sup>109</sup>; la Ley de unión civil entre personas del mismo sexo, expediente 16.390<sup>110</sup>); y el proyecto de ley para modificar el artículo 42 del código de familia, para permitir las uniones de hecho, no han logrado colocar en la agenda pública un debate que logre llamar la atención de la ciudadanía. Además, ninguna de las agrupaciones posee una referencia mínima a los denominados crímenes de odio.

### 2. Institucionalidad civil y la acción política

El desarrollo de la investigación revela que durante los últimos diez años se ha venido consolidando el discurso político sobre las condiciones de discriminación en que vive la población LGBTI en Costa Rica. En este contexto, han sido las autoridades estatales y sus órganos ejecutores los actores que menos desarrollo han mostrado por reducir esta situación.

En términos muy amplios, es posible visualizar un conjunto de instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales (“sector” LGBTI) que está integrado por todas aquellas entidades responsables de “generar” mecanismos, políticas, programas o acciones, para la protección de la vida y los derechos de esta población. Como se ha mencionado anteriormente, para los efectos del presente informe, se prestó especial atención a las estructuras estatales que poseen una mayor responsabilidad en materia de protección de los derechos humanos; así como a las estructuras de sociedad civil (organizaciones sociales, ONG’s o movimientos).

Este sector, pues, es el resultado de las múltiples interacciones entre los actores que lo componen y apuestan o tienen interés por colocar políticamente determinada agenda. Como resultado de ello, interacciones, actores y colocación política de su agenda son elementos que distinguen la consolidación de un sector o no.

Del concepto de sector, anteriormente definido, pueden desprenderse diferentes maneras de analizar o categorizar su composición. En este caso, se ha decidido establecer las siguientes categorías de estudio: estructurado, semi-estructurado y no-estructurado, en términos de las reglas de juego para los actores. El contenido de estas reglas, que alimentan estos tres niveles o categorías, se refiere al marco legal

109 Ingresado a la corriente legislativa por la diputada Ana Helena Chacón el 01 de mayo del 2006.

110 Ingresado a la corriente legislativa por los diputados: Ana Helena Chacón, José Merino del Río y Carlos Manuel Gutiérrez el 01 de mayo del 2006.

## DIAGNOSTICO SOBRE LOS CRÍMENES DE ODIOS EN COSTA RICA, HONDURAS Y NICARAGUA

existente, la estabilidad de la agenda en el tiempo, y las capacidades de las ONG's o movimientos sociales.

Otro de los hallazgos de este estudio, tiene que ver con el hecho de que, actualmente, es posible hablar de un sector LGBTI, con capacidad de incidir en la "producción" de mecanismos de promoción, protección u orientación en materia de derechos de estas personas. En primer lugar, es posible observar la permanencia de organizaciones y movimientos con capacidad de conducción del discurso sobre la diversidad sexual. En segundo lugar, se advierte una mayor capacidad para desarrollar controles y mecanismos de seguimiento, sobre aquellas instituciones del Estado que abusan de esta población. Finalmente, este control ha obligado a las instituciones del Estado a realizar mejoras en el abordaje, atención y tratamiento de los diferentes problemas de esta población. Lamentablemente, los crímenes cometidos que poseen características similares a los denominados de odio, no han sido sujetos de un trabajo sostenido y sistemático en el tiempo.

Tales avances, se han visto favorecidos por la influencia ejercida desde el entorno internacional (avances en materia del derecho internacional de los derechos humanos, y otras cumbres y conferencias de carácter global); así como por los esfuerzos que desde diferentes organizaciones no gubernamentales; así como movimientos y colectivos sociales se han venido realizando en el ámbito nacional. Esto ha sido más evidente, particularmente, a partir de los años noventa, cuando en el país empieza a surgir una serie de organizaciones e iniciativas en materia de derechos de la población LGBTI. Producto de ello, se empezó a perfilar un contexto un poco más amplio en términos de la relevancia del tema en el debate público.

En ese contexto, los objetivos de este tipo de organizaciones y movimientos se han concentrado, básicamente en dos ámbitos. Por un lado, estos espacios; así como las organizaciones, buscan la promoción del respeto por la diversidad, la dignidad y de los derechos humanos de estas personas. Por otra parte, se pretende, también, generar un ámbito de diálogo que fortalezca el movimiento nacional, de manera que el diálogo interno promueva la identidad y solidaridad de las personas que forman parte de este grupo social.

Sin embargo, no es posible advertir una tendencia clara en todas estas organizaciones en materia de los denominados crímenes de odio. Lo que sí es posible afirmar, para el conjunto de estas organizaciones, es que la promoción de derechos se desarrolla en un contexto poca tolerancia hacia el reconocimiento de derechos de estas personas. No obstante, la creación de mecanismos no ha provocado una completa reorientación del modo tradicional en que se organizan las instancias estatales para abordar de manera eficiente y eficaz la problemática. No en todos los casos, las

## EL CASO DE COSTA RICA - ANÁLISIS DEL CONTEXTO POLÍTICO

autoridades han hecho avances sustantivos en áreas como el mandato, las tareas, y las funciones, de manera que el abordaje de esta situación sea hecha de una manera adecuada. De igual manera, tampoco se han hecho esfuerzos en materia de selección o capacitación del personal.

Asimismo, en algunos casos se ha logrado establecer una serie de espacios que promueven una mayor participación de las personas LGBTI, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, con el objetivo de establecer redes o grupos de trabajo en temas de interés común.

### 3. Sistema de administración de justicia

Durante las dos últimas décadas el sistema de administración de justicia ha sufrido una serie de reformas importantes. En un principio, tales reformas estuvieron orientadas hacia el fortalecimiento de la autonomía e independencia de poder judicial. Posteriormente, se hicieron esfuerzos por generar mecanismos de eficiencia en la protección y defensa de los derechos ciudadanos vitales. No obstante, hay una enorme deuda, no solo en materia de protección de los derechos de la población LGBTI; sino también en materia de acceso, en condiciones de igualdad, a la justicia.

De igual manera, se advierten serias deficiencias en materia de información sobre aquellos casos que presentan características de los llamados crímenes de odio, debido a la confidencialidad con que el sistema de administración de justicia gestiona tales casos. No es posible contar con información de las víctimas o de los victimarios. En algunos casos, se puede acceder a la información por medio del sistema de información jurídica en línea del Poder Judicial, particularmente, sentencias dictadas a nivel de Casación Penal. Sin embargo, en algunos despachos de este Poder, se brindaba información parcial sobre el estado de los casos.

Por otra parte, son pocos los casos que se elevan a nivel judicial. Si bien, en el país no existe la figura del crimen de odio, tampoco se observan esfuerzos en términos de la jurisprudencia nacional, por señalar las características de este tipo de crímenes. En no pocas oportunidades, los tribunales consideran en sus sentencias, que las causas de tales hechos son producto del robo o del deseo de terceros por sustraer los bienes de una persona. No se hacen aclaraciones u observaciones en las sentencias que evidencien o hagan referencia a las características del crimen en virtud de la orientación sexual de la víctima. De igual manera, no se hace mención al hecho, de que la saña es una característica recurrente en este tipo de casos.

DIAGNOSTICO SOBRE LOS CRÍMENES DE ODIOS EN COSTA RICA, HONDURAS Y NICARAGUA

## 4. La agenda del sector

En relación con el marco legal, se estudia su estado de avance y claridad en cuanto a las normas que se establecen. Por otra parte, en relación con la estabilidad de la agenda, se considera la continuidad de los temas abordados. Finalmente, se considera las capacidades de los grupos sociales organizados.

Tabla 6

### Costa Rica: Conformación del sector LGBTI, según grado de estructuración

Marco Legal			Agenda			Financiamiento			Capacidades de las ONG's y otros		
Claro en Proceso	Incipiente Débil	No hay	Estable Continua	Débil Variable	No hay	Nacional Alto	Nacional Bajo	No hay	Mediana Moderada	Mediana Polarizada	No hay
	X		X					X	X		

Fuente: *Elaboración propia.*

El resultado del análisis, revela un sector débil. Su gestación es reciente. Es posible afirmar que este proceso no ha logrado sobrepasar la etapa de gestación. No es posible afirmar que se trate de un sector consolidado. Por ejemplo, en los últimos diez años, son pocos los avances en términos de la modernizaron los aparatos legales e institucionales en materia de protección de los derechos de la población LGBTI.

Es a partir de la década de los noventa, que se inicia un proceso más sostenido en términos de la configuración de la institucionalidad civil, cuyo principal énfasis estuvo en la consolidación interna, el reconocimiento, la defensa y promoción de sus derechos. Como resultado de ello, este sector, se estructura sin la presencia de un marco legal claro, moderno y eficiente. Los mecanismos de aplicación de la ley siguen siendo deficientes y no se advierten novedades en términos de la normativa actual. De igual manera, el marco legal es relativamente reciente y orientado por la fuerza e influencia de factores importantes como los resultados y compromisos de instrumentos internacionales o la celebración de Cumbres Mundiales, entre otros.

Estructuralmente, las competencias de las instituciones estatales se construyeron desde la perspectiva de los derechos humanos. Ello ha permitido avances importantes en materia de los derechos de las poblaciones afrodescendientes, los pueblos indígenas o de aquellas personas que requieren atención especial, dadas sus capacidades.

## EL CASO DE COSTA RICA - ANÁLISIS DEL CONTEXTO POLÍTICO

Sin embargo, la población LGBTI ha recibido poca atención. De manera tal que, la gestión de los derechos de esta parte de la sociedad, pierde coherencia, y se encuentra muy dispersa en una serie de instituciones que dentro de sus mandatos, no hallan una directriz clara que les indique la forma de abordar tales situaciones. No existe, además, una entidad rectora que articule y unifique la acción pública en esta materia.

Así las cosas, lo que aquí se ha denominado “sector LGBTI” se muestra débilmente estructurado, en términos de su marco legal. Por otra parte, se logran advertir serias debilidades en la construcción de políticas en el ámbito doméstico. Los resultados iniciales de este estudio muestran que, en no pocos casos, existe una enorme volatilidad de la relevancia de los temas de la agenda LGBTI. Y que se coloca de manera coyuntural en la prioridad de la opinión pública nacional cuando se trata de situaciones específicas (escándalos u otros).

Otro elemento que está vinculado a la capacidad de generar un verdadero sector es el tema presupuestario. Es posible afirmar que no existe una asignación económica cargada al presupuesto de las instituciones estudiadas que asegure una acción continua y de calidad. Esta situación, origina problemas en la asignación y sostenibilidad de ciertas políticas y que de una u otra manera, afectan a este sector.

Por otra parte, en el área de las capacidades de las expresiones organizadas de la población LGBTI, se logran advertir avances importantes en términos de su agenda, su sostenibilidad financiera y la incidencia política. Sin embargo, no es posible tener una medición clara sobre el efecto de la participación en la toma de decisiones en materia de los derechos de la población LGBTI. La participación es un mecanismo de relación de la sociedad civil con las entidades del Estado. Hasta ahora es posible identificar algunos mecanismos de relación entre ambos, pero aún son muy incipientes.

Del lado de la institucionalidad estatal, se puede afirmar que, los mecanismos de participación oficiales son pocos y por lo general no tienden a estar respaldados por una Unidad o Departamento especializados en este tema.

En síntesis, se puede afirmar que este sector se caracteriza por su juventud y sus pocos niveles de estructuración. En el ámbito legal, a pesar de los avances en la materia, el sector aún debe madurar mucho. En lo relativo a la agenda, la situación es aún más grave.

La inexistencia de un marco legal y el poco esfuerzo por modernizar y actualizar las instituciones estatales, no han sido garantía de continuidad, estabilidad y concreción de metas y objetivos claros. La agenda no posee continuidad o muy poca. A este panorama, debe sumarse la completa debilidad en cuanto a las fuentes de financiamiento. El sector aún no logra estructurar un proceso de sostenibilidad económica, de allí la volatilidad de algunos de los actores y de la agenda. Ello por supuesto, se



## DIAGNOSTICO SOBRE LOS CRÍMENES DE ODIOS EN COSTA RICA, HONDURAS Y NICARAGUA

complica con mecanismos de interacción Estado-Sociedad Civil que aún no están del todo estructurados.

La presencia política de los actores sociales organizados en la toma de decisiones refleja por un lado, todos aquellos esfuerzos de estos grupos para lograr una intervención válida y legítima en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos. Tales esfuerzos pueden llevarse a cabo a través de la participación en los espacios formales; la utilización de medios de influencia política; la persuasión; la presión o la movilización.

Estas acciones y actividades tienen como meta la generación de espacios mayores para el acceso e influencia en la toma de decisiones. Sin embargo, no se advierte una agenda claramente definida en términos de los denominados crímenes de odio.

Esta capacidad de acción refleja, también, las condiciones en que el sector se ha estructurado; así como las características de los actores que participan en el mismo. Así también, se advierte que algunos actores del sistema político no han podido superar los prejuicios que impiden un avance sustantivo en esta temática. Ello, a su vez, explica el grado de posicionamiento o el peso que la población LGBTI ha ido cobrando en las prioridades y agendas nacionales.