

CAPÍTULO
7

Reconocimiento y exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas en Costa Rica: una aproximación

Introducción

En su análisis sobre el desarrollo humano el *Informe Estado de la Nación* examina la equidad social, entendida como la igualdad en la dotación de oportunidades para que los individuos puedan desplegar todo su potencial y sus capacidades. Estas últimas son un conjunto de calidades básicas que todas las personas pueden desarrollar y que les permiten vivir la vida que desean, tales como: disfrutar de una vida larga y sana, adquirir conocimiento y destrezas, generar recursos para tener una vida digna (ingresos y vivienda), así como encontrarse libre de amenazas a su integridad física y patrimonial, gracias al acceso de servicios públicos básicos y a la inversión social.

El desarrollo de estas capacidades no debe ser afectado por desigualdades asociadas a la forma en que se distribuye el ingreso, o a las condiciones de género, edad, lugar de nacimiento o cultura de las personas. De ahí que la identificación de tales desigualdades ocupe un lugar central en el examen que hace este Informe sobre el desempeño del país en materia de desarrollo humano. Se trata, sin embargo, de un esfuerzo que no siempre es posible, debido a la falta de información regular y sistemática en algunos ámbitos, como sucede con las diferencias relacionadas con el lugar de nacimiento y el origen cultural de las personas.

En concordancia con lo anterior, este capítulo busca aproximar y comprender mejor algunos de los factores que inciden

en la desigualdad de oportunidades que experimentan los pueblos indígenas en Costa Rica, sobre los cuales la información suele ser escasa y dispersa¹. Más que una evaluación detallada y exhaustiva de las condiciones de vida o el grado de cumplimiento de las obligaciones del Estado con este sector de la población, se pretende hacer un aporte a la construcción de un sistema de seguimiento que permita visualizar avances, problemas y rezagos en el reconocimiento de sus derechos, y a la vez identificar nuevas áreas de investigación.

Este esfuerzo es resultado de un proceso de discusión entre instituciones que consideran necesario replantear el debate actual sobre el desarrollo humano de los pueblos indígenas, con miras a precisar los desafíos que el país tiene pendientes en esa materia. El presente capítulo es una síntesis de dos insumos principales: el primero fue realizado por Rubén Chacón y explora la situación del reconocimiento y exigibilidad de derechos de los pueblos indígenas; el segundo, elaborado por Álvaro Paniagua y Marjorie Herrera, analiza el papel que juega la Defensoría de los Habitantes en la atención de este tema.

Se espera que este capítulo sea útil en la medida en que ilustra la situación actual de los pueblos indígenas y sus derechos, recopila y sistematiza información desagregada sobre el tema, y precisa retos futuros de investigación. Para la realización de este trabajo se

propuso una metodología de análisis que en sí misma constituye un aporte para ulteriores estudios (recuadro 7.1).

El texto está organizado en seis secciones. La primera ofrece un perfil de la población indígena del país, con base en los datos del Censo de Población de 2011. Interesa en especial identificar los principales cambios ocurridos en la última década, así como las diferencias con respecto al resto de los habitantes, y al interior de los pueblos indígenas y sus territorios. El segundo acápite aborda el marco normativo general nacional e internacional sobre el tema, y realiza un balance de situación para una serie de derechos seleccionados. En el tercer apartado se hace una descripción de las entidades que cumplen fines públicos relacionados con la vida de estos pueblos, sus tierras y recursos, clasificadas según sus competencias (directas o indirectas) y sus ámbitos de acción, elementos clave en materia de exigibilidad de derechos.

Como complemento a este análisis, la cuarta sección indaga acerca de los problemas que afectan el cumplimiento de derechos específicos de los pueblos indígenas y la atención que reciben de las entidades encargadas. Para ello se elaboró un listado de casos relacionados con algunos de los derechos y se recopiló información sobre su tratamiento en espacios comunales y territoriales, con el fin de observar situaciones en las que los derechos son reconocidos o, en su defecto, invisibilizados, así como las condiciones para la exigibilidad de

RECUADRO 7.1

Metodología para el análisis del cumplimiento y exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas en Costa Rica

Este estudio parte de que, en términos generales, el sistema jurídico costarricense representa una estructura sólida, basada en una institucionalidad que a su vez es expresión del estado de derecho que impera en el país. Desde una perspectiva crítica -basada en el derecho a la diferencia cultural- es legítimo entender que la aplicación normativa no solo se debe dar en la totalidad de valores del sistema legal que cubre a toda la población, sino que también requiere tomar en cuenta la cosmovisión indígena, como fuente para resolver y entender el derecho. Esta cuestión epistemológica es vital, pues explica por qué a veces puede ser problemático aplicar un concepto jurídico, y posibilita el análisis de circunstancias extrajurídicas que inciden en la aplicación normativa.

Sobre esa base conceptual, el presente trabajo explora tres ámbitos: el primero se relaciona con la situación de los derechos de los pueblos indígenas en la normativa costarricense, en términos de su reconocimiento y su exigibilidad; el segundo es el entramado institucional que posibilita u obstaculiza la aplicación normativa, además de ser el espacio para promover la exigibilidad, y el tercero es el ámbito comunitario-territorial, donde se aplican o dejan de aplicar las disposiciones jurídicas (cuando las hay) y donde se organiza la exigibilidad.

Para analizar el ámbito normativo se propone una "tipología" o lista de derechos que se nutre de dos fuentes: por un lado, la clasificación de la normativa sobre el tema de interés que se ha tenido al alcance -normas constitucionales, cuerpos normativos internacionales, legislación vigente y no vigente, y otras disposiciones jurídicas de menor rango- y por el otro, el estudio de cierta jurisprudencia -administrativa y

judicial- que se considera trascendente para evidenciar el reconocimiento o no de derechos, su exigibilidad y, por ende, los obstáculos y avances en la materia. En esta tipología se incluyen tanto las normas jurídicas que amparan los derechos, como las situaciones fácticas que se relacionan con ellas, ya sea para conocer el modo en que se aplican, o para determinar casos de afectación o incumplimiento de derechos.

En el ámbito institucional se describen las entidades vinculadas con la protección de los derechos de los pueblos indígenas, para determinar cómo estas contribuyen o no a su exigibilidad. Además se analizan situaciones fácticas, para evidenciar el cumplimiento o no de la normativa y, en ciertos casos, problemas para su interpretación.

Para el análisis del ámbito comunitario-territorial se presenta un listado de casos relacionados con algunos de los derechos, a fin de proporcionar material fáctico que ayude a identificar situaciones de aplicación o invisibilización de los mismos, así como factores asociados a su exigibilidad. Se trata de casos que no necesariamente ocurren en los territorios indígenas, pero tienen alguna trascendencia o efecto en las comunidades o territorios.

En síntesis, este trabajo busca conocer el modo en el que el sistema posibilita el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas (ámbito normativo), considerando además la estructura que posibilita o impide su exigibilidad (ámbito institucional) e ilustrando por medio de casos y experiencias (surgidas del ámbito comunitario-territorial) el cumplimiento o no de los derechos en la práctica.

Fuente: Elaboración propia con base en Chacón, 2012.

Defensoría de los Habitantes, sobre su papel en el reconocimiento y exigibilidad de estos derechos.

Perfil de la población indígena en Costa Rica

Igual que once años antes, en el Censo del 2011 se incluyó una pregunta orientada a identificar la pertenencia de la población a los principales "grupos étnicos" (así denominados por la nomenclatura clásica, aunque hoy se utiliza más la acepción "pueblos indígenas") que conforman la diversidad cultural del país y que tiene por base el autorreconocimiento o la autoadscripción de las personas (Solano, 2004). Además, el Censo registró a quienes residen dentro y fuera de los veinticuatro territorios indígenas existentes. De esta forma, los datos recopilados permiten conocer el perfil demográfico, el acceso a oportunidades y algunas de las brechas que experimenta esta población con respecto a las personas no indígenas, y también las que se presentan entre los distintos pueblos y territorios indígenas. En esta sección se describe ese perfil general y se comentan algunos de los cambios ocurridos en la última década.

Población indígena en profunda transición demográfica

Tal como ha venido señalando el *Informe Estado de la Nación*, Costa Rica se encuentra en una etapa de transición demográfica avanzada, en la cual participa también la población indígena. De acuerdo con el Censo 2011, en el país residen 104.143 personas indígenas, que representan un 2,4% del total de habitantes, un 63% más que en el año 2000². La información por edad y sexo revela cambios significativos y similares a las tendencias nacionales reflejadas en las pirámides de población (gráfico 7.1). La estructura por edades muestra una disminución importante en la relación de dependencia demográfica³: alrededor del año 2000, por cada 100 personas en edades productivas (15 a 64 años) existían 108 en edades dependientes (menores de 15 y de 65 años en adelante); para el 2011 esta relación se redujo a 79,8 y el descenso fue mayor en la población que

los mismos. La falta de datos para la evaluación en este ámbito es uno de los principales retos de investigación identificados en este estudio.

En el quinto apartado se propone una agenda futura de investigación,

para seguir profundizando en el tema y aportar elementos que permitan diseñar acciones y políticas tendientes a garantizar los derechos de los pueblos indígenas. Finalmente, el sexto acápite es un aporte especial elaborado por la

reside fuera de los territorios indígenas (42,7). Paralelamente, se observa una variación sustancial en la composición por edades de las personas dependientes: los menores a 14 años pasaron de representar un 40,8% en el 2000, a un 26,1% en el 2011, en tanto la de 65 años y más duplicó su proporción, al pasar de 4,0% a 8,8% en el mismo período.

Mujeres indígenas alcanzan fecundidad de reemplazo

La transición demográfica también ha implicado una considerable reducción en la fecundidad de las mujeres indígenas, que en diez años alcanzó la tasa de reemplazo, al pasar de 9,6 hijos por mujer en el 2000, a 2 en el 2011 (1,8 entre quienes residen fuera de los territorios). Este hecho se refleja directamente en el tamaño de los hogares indígenas, que pasaron de tener 4,6 miembros en 2000, a 3,6 en 2011 (cuadro 7.1). En los territorios viven 5,7 miembros por hogar, y fuera de ellos el número desciende a 3,4. Hay excepciones en algunas zonas, donde se registran seis o más miembros, como en los casos de Alto Chirripó (7,5), Telire (6,9), Conte-Burica (6,6), Abrojo-Montezuma (6,4), Coto Brus (6,2) y Salitre (6,2).

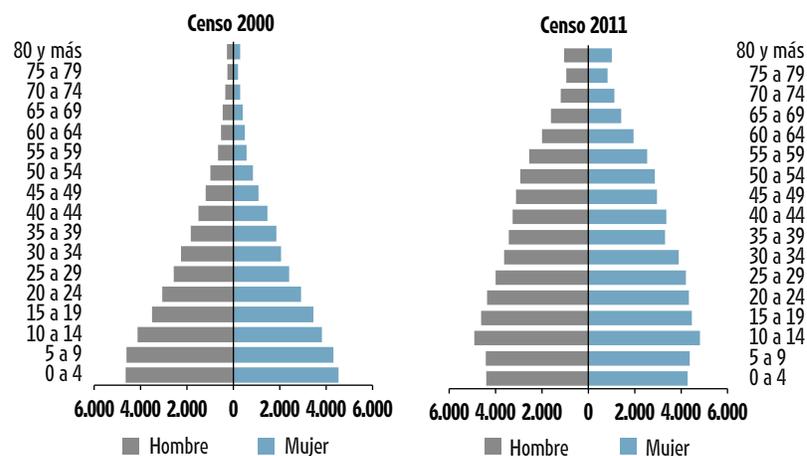
Al igual que en el resto del país, la dinámica demográfica plantea grandes desafíos a la población indígena, dado que, en las próximas décadas, quienes ingresen al mercado laboral tendrán a cargo un mayor número de personas dependientes, especialmente adultos mayores, por lo que deberán incrementar de manera sustantiva sus ingresos a fin de atender sus necesidades y las de sus familias.

Acceso a oportunidades y expansión de capacidades

La posibilidad de que las personas desarrollen un conjunto de capacidades que les permitan vivir la vida que desean es una aspiración básica en materia de desarrollo humano. Históricamente la población indígena costarricense ha tenido condiciones desiguales para el logro de esa aspiración, tal como lo reflejan los indicadores sociales derivados de la información censal. En este apartado se hace un balance de esos indicadores,

GRAFICO 7.1

Distribución de la población indígena, por sexo y edad



Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población, del INEC.

tratando de identificar las principales tendencias de cambio.

Mejora el acceso a vivienda y servicios básicos

El acceso a vivienda y a servicios básicos como agua potable y electricidad es indispensable para que las personas y sus familias tengan condiciones de vida dignas. Si bien en estos temas la población indígena ha estado relegada a un segundo plano con respecto a la población no indígena, el Censo 2011 reporta una mejora sustancial en los últimos diez años. En primer lugar, el porcentaje de viviendas con hacinamiento (tres personas o más por dormitorio) se redujo en más de la mitad, al pasar del 29,5% en 2000 al 11% en 2011. Esta situación se explica, en parte, por la focalización de los bonos familiares de vivienda otorgados por el Banhvi en territorios indígenas, que en el período 2009-2011 alcanzaron un total de 2.468 (alrededor de un 6% del total de bonos entregados cada año) y representaron una inversión de 13.939 millones de colones. Otro factor explicativo puede ser la reducción del tamaño de los hogares antes comentada. A las mejoras en el hacinamiento se suman incrementos significativos en el número de viviendas indígenas con acceso a agua potable, sistemas de eliminación de

excretas y electricidad, cuyo porcentaje pasó de 66,6% a 87,1% entre 2000 y 2011 (cuadro 7.2).

Un tema nuevo incorporado en el Censo 2011 es el acceso a tecnologías de información y comunicación, como computadoras, Internet y teléfono celular, elementos cada vez más relevantes en el mundo actual para favorecer la conectividad y el acceso al conocimiento. En esta materia la población indígena, aunque registra cifras favorables, se mantiene muy por debajo de los valores correspondientes a la población no indígena. El 50% de las personas indígenas ha utilizado un teléfono celular en los últimos tres meses, en contraposición con el 73% de las no indígenas. Algo similar ocurre con el uso de computadoras e Internet: los porcentajes de las personas indígenas representan casi la mitad de los reportados para el resto de los habitantes (cuadro 7.3).

Acceso a la educación: avances dispares

Acceder al conocimiento y desarrollar destrezas son capacidades que todas las personas pueden tener, siempre que cuenten con las oportunidades necesarias para ello. El derecho a la educación para los pueblos indígenas considera tanto el acceso al sistema educativo público nacional, como el

CUADRO 7.1

Indicadores demográficos de la población indígena

Territorio	Relación de dependencia demográfica ^{a/}		Hijos nacidos por mujer		Tasa de fecundidad general ^{b/}		Tamaño promedio del hogar	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011
Total de indígenas	108,0	79,8	4,6	3,5	9,6	2,0	4,6	3,6
Zapatón	108,3	55,7	4,7	5,8	5,3	1,5	7,2	4,0
Quitirrisí	120,3	46,7	5,4	3,1	6,2	1,5	6,6	4,4
Guatuso	101,9	54,7	4,5	2,7	9,2	1,3	5,9	7,5
Alto Chirripó	98,1	102,9	3,7	3,0	4,3	2,0	5,9	4,3
Matambú	91,2	59,6	4,9	4,6	4,4	1,8	5,9	6,2
Salitre	78,8	88,8	5,2	3,5	17,9	1,9	7,6	5,4
Ujarrás	125,0	75,4	4,6	4,1	9,3	2,0	6,8	5,6
Cabagra	102,6	90,7	5,4	3,6	8,5	2,1	6,3	4,7
Rey Curré	124,8	65,0	4,5	4,4	8,5	2,0	6,7	4,6
Térraba	97,5	64,3	4,6	3,8	9,0	1,7	7,0	4,8
Boruca	123,3	65,8	3,7	4,1	14,5	1,9	7,0	6,6
Conte-Burica	142,0	92,6	5,5	3,1	16,1	1,9	6,5	6,4
Abrojo Montezuma	127,6	87,7	3,2	3,6	25,2	2,0	5,8	4,8
Osa	76,4	68,8	5,1	2,8	12,4	2,6	8,4	6,2
Coto Brus	133,1	111,8	5,5	3,4	4,5	2,4	6,7	5,7
Bajo Chirripó	100,0	69,8	4,1	2,9	27,6	2,0	7,7	4,9
Nairi Awari	124,8	90,6	4,8	3,9	11,4	2,2	8,9	5,8
Tayni	139,3	103,2	5,2	3,4	10,3	2,2	6,4	6,9
Telire	86,2	123,9	3,9	2,9	5,2	2,1	5,2	5,0
Talamanca Bribri	95,9	67,7	5,0	3,5	6,8	2,0	5,0	5,4
Talamanca Cabécar	80,0	73,8	3,1	3,4	10,7	2,0	5,3	5,0
Keköldi	77,6	61,4	3,5	3,6	19,2	2,2		4,7
China Kichá		70,4		3,3		2,4		5,3
Guaymí de Altos de San Antonio		83,7		2,3		1,8	4,2	3,4
Fuera de territorios	65,3	42,7	3,6	4,2	9,0	1,8	7,3	4,1

a/ Es el número de personas menores de 15 años y de 65 años y más, por cada cien personas en edades de 15 a 64 años.

b/ Número promedio de hijos e hijas nacidos vivos de mujeres en edad fértil (15 a 49 años) con respecto al total de mujeres en edad fértil.

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población, del INEC.

CUADRO 7.2

Acceso a servicios básicos seleccionados en las viviendas indígenas

	2000	2011
Total de viviendas	13.288	33.405
Porcentaje de viviendas con:		
Acceso adecuado a agua	53,6	75,8
Sistema adecuado de eliminación de excretas	49,5	78,7
Electricidad	66,6	87,1
Hacinamiento	29,5	11,1

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población, del INEC.

reconocimiento de sus idiomas, lo que lleva implícito el respeto a sus tradiciones y concepciones de mundo.

En este campo los datos del Censo 2011 arrojan resultados dispares. Por un lado, se reporta un incremento en la escolaridad promedio de la población indígena, que pasó de 3,9 años de estudio en el 2000, a 6,1 en el 2011, lo cual es positivo y marca una reducción de la brecha con respecto a la población no indígena (cuya escolaridad pasó de 6,4 a 7,7 años en el mismo período). Por otro lado, la asistencia a la educación regular entre las personas de 5 a 24 años muestra una amplia diferencia, pues en 2011 asistió el 64,9% de los indígenas, versus el 71,7% de los no indígenas.

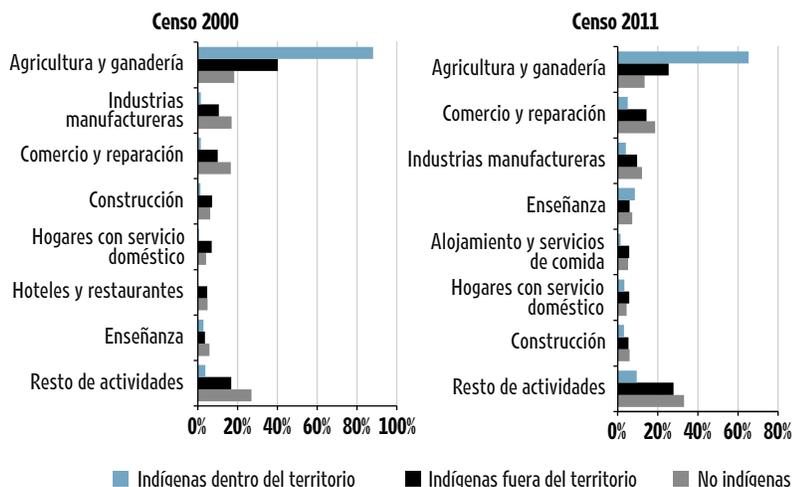
CUADRO 7.3

Personas que han usado tecnologías de información y comunicación. 2011

	Indígenas	No indígenas
Total de personas	95.465	3.867.530
Porcentaje que en los últimos tres meses ha usado:		
Teléfono celular	50,1	72,6
Computadora	27,0	49,2
Internet	24,5	45,9

Fuente: Elaboración propia con datos del censo de población, del INEC.

GRAFICO 7.2

Distribución de las personas ocupadas por ramas de actividad^{a/}, según pertenencia o no a un grupo indígena

a/ En el Censo del 2000 se usó el manual de Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) tres. En el Censo del 2011 se utilizó el manual CIIU cuatro. Al cierre de edición de este Informe no estaba disponible la homologación de códigos entre ambas clasificaciones, por lo que los datos no son comparables.

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población, del INEC.

CUADRO 7.4

Acceso de la población indígena a la seguridad social

Aseguramiento	Personas		Porcentajes	
	2000	2011	2000	2011
Total	63.876	104.143	100,0	100,0
Asegurados	44.764	88.004	70,1	84,5
No asegurados	19.112	16.139	29,9	15,5

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población, del INEC.

En cuanto al uso del idioma propio, mecanismo fundamental para la transmisión de la cultura, se observó un descenso en el porcentaje de personas indígenas que hablan las lenguas de sus comunidades, de 58,3% a 30,4%. Esta situación se explica por la falta de estímulos para su uso, que se refleja, por ejemplo, en el escaso número de maestros activos que los hablan, aun en las escuelas donde el alumnado es mayoritariamente indígena (Programa Estado de la Nación, 2008).

Cambios en la estructura del empleo y el acceso a la seguridad social

Desde el punto de vista económico, la estructura ocupacional de la población indígena no se abstrae de las tendencias nacionales. Aunque la mayoría de las personas sigue insertándose en la agricultura, en especial las que viven en los territorios indígenas, en términos generales el porcentaje de ocupados en esta actividad se redujo a más de la mitad en la última década, en contraposición con el crecimiento del empleo en el comercio y los servicios (gráfico 7.2). A esta tendencia se agrega un notable incremento de las personas indígenas que se ubican en las categorías de patronos y trabajadores por cuenta propia.

Lo anterior tiene implicaciones en el acceso a la seguridad social. Dadas las características de su inserción laboral, tradicionalmente la población indígena ha tenido bajas coberturas en este ámbito, situación que motivó al Estado a ampliar la presencia del régimen no contributivo de la CCSS. Como resultado de ello, y de los cambios en la estructura ocupacional antes comentados, el Censo 2011 reporta una mejora sustantiva en la cobertura de la seguridad social, que pasó de 70,1% en 2000 a 82,7% en 2011 (cuadro 7.4). Las categorías de aseguramiento que más crecieron fueron los asalariados y los asegurados por cuenta del Estado.

Persisten brechas entre la población indígena y la no indígena

Los resultados generales del Censo 2011 muestran que en los últimos diez años hubo avances importantes en el

acceso de la población indígena a las oportunidades y la expansión de capacidades. No obstante, cuando su situación se compara con la de los no indígenas, es evidente la persistencia de brechas construidas históricamente, como resultado de procesos de discriminación y no reconocimiento de sus derechos.

En el cuadro 7.5 se puede notar que en algunas áreas las diferencias son más marcadas que en otras. Por ejemplo, en los servicios de agua y electricidad las coberturas son inferiores en más de veinte puntos porcentuales a los valores que registra la población no indígena. Asimismo, las viviendas indígenas con hacinamiento duplican las del resto de la población.

En materia de derechos fundamentales como la salud y la educación también hay fuertes contrastes. Mientras el porcentaje de personas aseguradas es similar para ambos grupos (alrededor del 85%), en la educación persisten brechas importantes. El analfabetismo en las personas indígenas ronda el 7,7%, frente al 2,2% del resto de habitantes. Asimismo, la población indígena sigue

registrando menos años de estudio que su contraparte no indígena (6,1 versus 7,7) y menor porcentaje de asistencia a la educación (64,9% versus 71,7%). Las diferencias en el porcentaje de población con secundaria completa o más es de diez puntos porcentuales: 22,3% contra 35,1%, en un indicador que ya de por sí es bastante insuficiente para el país en su conjunto.

Desigualdad también se percibe entre pueblos y territorios indígenas

Un nivel de análisis que permite aproximar y comprender mejor la situación de los pueblos indígenas y las brechas que afectan su acceso a las oportunidades es el reconocimiento de su heterogeneidad, que en el caso costarricense se expresa en la existencia de ocho culturas y veinticuatro territorios (recuadro 7.2). Se entiende aquí que en cada cultura existe un conjunto de valores y prácticas que caracterizan a un pueblo y configuran su identidad. Al ser reconocida como tal, toda cultura tiene derecho a conservar y reforzar

sus propias instituciones, así como a practicar y revitalizar sus tradiciones. El sistema costarricense reconoce las culturas cabécar, bribri, ngöbe, brunca, teribe, malecu, huetar y chorotega, asumiendo que cada una de ellas representa un pueblo indígena individual, con su propia cosmovisión.

Según el Censo 2011, del total de habitantes indígenas del país, 35.943 residen dentro de los territorios indígenas y 68.200 fuera de ellos. Las condiciones de vida y el acceso a las oportunidades muestran diferencias importantes entre pueblos y territorios (cuadro 7.6). El acceso a servicios de agua, electricidad y eliminación de excretas es mayor para aquellos que residen fuera de los territorios; para quienes viven dentro de ellos las coberturas se reducen a la mitad en todos los casos. Las coberturas más bajas -menores a 40%- se dan en Alto Chirripó, Salitre, Cabagra, Conte-Burica, Coto Brus, Bajo Chirripó, Tayni y Talamanca Cabécar. En electricidad, si bien la mayoría de los territorios alcanza coberturas mayores al 50%, persisten algunos con cifras menores al 20%, como Alto Chirripó (17,8%), Tayni (16,6%) y Telire (18,3%).

En lo que concierne a la seguridad social, entre los residentes de los territorios la cobertura asciende al 92,2%, cifra que cae a 80,5% para las personas indígenas que viven fuera de esas áreas. Esta situación se explica, en parte, porque desde hace varios años el Estado ha promovido la incorporación de los habitantes de los territorios al régimen no contributivo de la CCSS. Conte-Burica, Keköldi, Bajo Chirripó, China Kichá y Guaymí de Altos de San Antonio son los únicos territorios que presentan coberturas de aseguramiento inferiores al 90%.

En cuanto al acceso a la educación, dos indicadores reflejan brechas persistentes: años de escolaridad y asistencia a la educación de la población de 5 a 24 años de edad. La población que reside fuera de los territorios tiene más años de estudio promedio (6,9 años) que las personas indígenas que habitan dentro de los territorios, cuya escolaridad promedio es de 4,5 años. Al interior de

CUADRO 7.5

Indicadores seleccionados de la población indígena y la no indígena. 2011

	Indígenas	No indígenas
Tamaño del hogar	3,6	3,4
Relación de dependencia ^{a/}	53,7	47,1
Tasa de fecundidad ^{b/}	1,9	1,4
Años de estudio promedio	6,1	7,7
Porcentaje de analfabetismo	7,7	2,2
Porcentaje de población con educación secundaria y más	22,3	35,1
Tasa de desempleo	3,6	3,4
Porcentaje de población asegurada	84,5	85,5
Porcentaje que asiste a la educación regular (personas de 5 a 24 años)	64,9	71,7
Tasa de ocupación	42,9	48,4
Porcentaje de personas con acceso a vivienda ^{c/}	71,6	70,9
Porcentaje de personas con acceso a electricidad	79,7	98,9
Porcentaje de personas con acceso a agua suministrada por acueducto	66,5	93,2
Viviendas con hacinamiento	11,1	5,0

a/ Es el número de personas menores de 15 años y de 65 años y más, por cada cien personas en edades de 15 a 64 años.

b/ Número promedio de hijos e hijas nacidos vivos de mujeres en edad fértil (15 a 49 años) con respecto al total de mujeres en edad fértil.

c/ Personas que residen en viviendas propias o las están pagando a plazos.

Fuente: Elaboración propia con datos del censo de población, del INEC.

RECUADRO 7.2

Ubicación de los territorios y pueblos indígenas

En Costa Rica existen veinticuatro territorios indígenas, los cuales han sido demarcados mediante decretos ejecutivos (mapa 7.1). Los primeros territorios se reconocieron jurídicamente con base en la Ley General de Baldíos, de 1939, en la cual se estableció que las tierras donde habitaban los pueblos indígenas eran inalienables. Estas se localizan en la zona de Buenos Aires, en la provincia de Puntarenas.

Los pueblos o comunidades indígenas (como también son reconocidos por la Ley Indígena) en su mayoría habitan las mismas tierras en que se asentaron sus ancestros en tiempos inmemoriales, y fue la citada Ley de 1939 la primera norma republicana que reconoció su derecho a vivir en ellas. Con la normativa internacional posterior - convenios 107 y 169 de la OIT, aprobados por el país en 1959 y 1992, respectivamente- y la promulgación de la Ley Indígena (nº 6172), en la actualidad se puede decir que los derechos indígenas tienen rango constitucional.

Como se verá en el aporte especial que se incluye al final de este capítulo, el Estado ha establecido que los veinticuatro territorios son inalienables, imprescriptibles, no transeribles y exclusivos para las comunidades indígenas que los habitan, aunque actualmente un porcentaje alto de sus tierras está en manos de personas no indígenas (Herrera y Paniagua, 2012).

En conjunto, los territorios indígenas abarcan cerca de 350.000 hectáreas, aproximadamente un 7% de la superficie total del país. Se trata en general de tierras de una enorme riqueza natural y abundancia de recursos (agua, bosque, biodiversidad). Según su ubicación, estos territorios son:

Cordillera de Talamanca: Ujarrás, Salitre y Cabagra en la ladera pacífica y Talamanca Bribri, Talamanca Cabécar, Keköldi, Tayní, Telire, Alto Chirripó, Bajo Chirripó y Nairi Awar en la vertiente caribeña.

Zona norte: Matambú en el golfo de Nicoya y Guatuso en la provincia de Alajuela, cerca de la frontera con Nicaragua.

Zona central: Zapatón en el cantón de Puriscal, Quitirrisí en Mora y China Kichá en Pérez Zeledón.

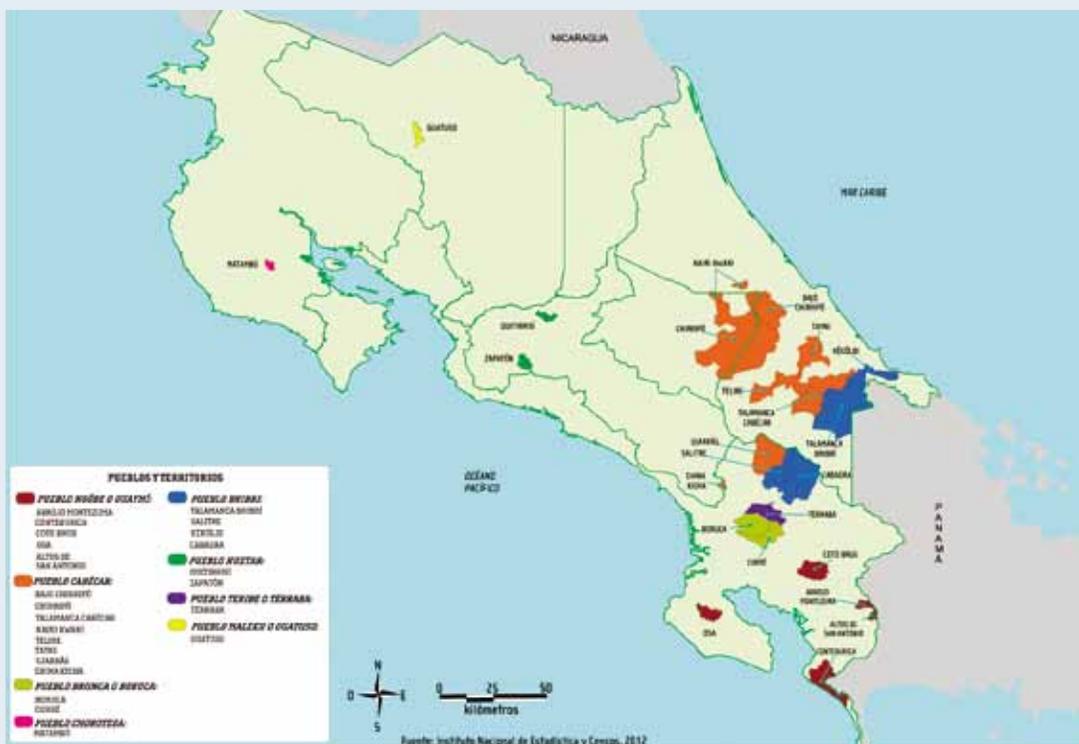
Cantón de Buenos Aires, provincia de Puntarenas: Ujarrás, Salitre, Cabagra (ya citados en la ladera pacífica de la cordillera de Talamanca) y Térraba y Curré en la cordillera Brunqueña.

Zona guaymí o ngöbe: Guaymí de Coto Brus en el cantón de Coto Brus, Abrojo Montezuma y Altos de San Antonio en Corredores, Conte Burica en Golfito y Guaymí de Osa en el cantón de Osa.

Fuente: Elaboración propia con base en Chacón, 2012, y Herrera y Paniagua, 2012.

MAPA 7.1

Pueblos y territorios indígenas. 2012



Fuente: INEC.

CUADRO 7.6

Indicadores seleccionados de las personas y las viviendas en territorios indígenas

Territorio indígena	Población		Porcentaje de viviendas con acceso adecuado a:						Porcentaje de personas con aseguramiento		Años de estudio promedio		Tamaño de hogar		Porcentaje que asiste a la educación ^{c/}	
			Agua ^{a/}		Electricidad		Servicio sanitario ^{b/}		2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011
Dentro del territorio	27.041	35.943	25,4	39,4	30,2	57,0	16,1	44,4	65,7	92,2	2,7	4,5	6,8	5,7	44,8	67,1
Zapatón	1.285	355	1,0	97,0	15,5	98,0	8,7	91,0	92,3	98,6	2,9	5,3	7,3	4,1	35,0	73,1
Quitirrisí	1.683	999	5,4	89,6	4,3	98,3	4,0	86,8	93,4	95,5	2,6	6,0	7,2	4,0	37,7	74,5
Guatuso	6.467	498	42,8	100,0	40,8	96,3	19,6	95,6	66,7	97,8	3,5	6,2	6,6	4,4	52,4	65,5
Alto Chirripó	210	5.985	0,0	6,7	22,2	17,8	6,7	2,4	93,8	94,0	3,8	2,9	5,9	7,5	60,9	65,1
Matambú	1.386	1.085	58,6	77,5	81,3	97,0	34,7	88,3	94,2	92,6	4,5	5,8	5,9	4,3	64,3	70,1
Salitre	631	1.588	56,6	25,3	52,5	48,4	46,7	30,0	92,2	94,5	4,3	4,6	5,9	6,2	58,9	64,1
Ujarrás	4.619	1.119	0,6	28,5	2,3	51,7	1,6	76,0	18,7	94,6	0,7	4,3	7,6	5,4	28,1	68,5
Cabagra	855	2.363	0,0	20,1	6,0	52,6	7,3	30,8	91,9	94,9	3,0	4,0	6,8	5,6	55,9	67,6
Rey Curré	1.807	660	0,0	61,0	2,3	86,3	0,9	75,8	48,9	92,9	1,7	5,6	6,3	4,7	47,7	67,9
Térraba	1.335	1.267	7,5	14,4	9,6	88,6	2,1	80,5	69,4	93,6	2,5	5,5	6,7	4,6	38,7	76,0
Boruca	536	1.933	4,2	56,0	1,1	92,2	0,0	82,4	0,4	93,5	0,0	5,9	7,0	4,8	0,4	77,1
Conte-Burica	363	1.144	0,0	10,9	0,0	40,2	0,0	7,0	91,7	43,3	0,4	4,7	7,0	6,6	4,5	73,7
Abrojo-Montezuma	346	610	0,0	20,7	3,0	43,0	0,0	38,8	77,7	93,3	1,4	4,6	6,5	6,4	27,7	73,6
Osa	868	108	38,6	33,3	84,1	51,9	26,5	81,5	88,5	95,4	4,5	4,3	5,8	4,8	51,2	71,4
Coto Brus	387	1.612	17,9	36,0	3,6	44,1	5,4	28,3	91,0	95,2	2,5	3,5	8,4	6,2	52,9	70,1
Bajo Chirripó	114	752	80,0	7,3	5,0	27,9	55,0	10,3	70,2	84,2	2,5	4,0	6,7	5,7	71,4	63,8
Nairi Awari	971	223	3,9	11,5	5,9	46,2	5,3	23,1	44,7	97,3	2,7	2,7	7,7	4,9	55,6	44,0
Tayni	1.091	2.641	17,0	16,6	1,3	16,6	3,3	19,2	82,3	90,1	2,2	3,2	8,9	5,8	54,4	61,5
Telire	460	533	95,2	0,0	92,9	18,3	78,6	0,0	98,7	99,4	4,3	1,3	6,4	6,9	57,3	42,7
Talamanca Bribri	621	7.772	17,3	59,3	68,3	63,9	47,5	48,3	93,9	97,2	3,9	5,4	5,2	5,0	51,4	69,5
Talamanca Cabécar	54	1.408	85,7	12,9	92,9	36,9	28,6	13,2	100,0	95,0	3,6	4,8	5,0	5,4	56,0	55,8
Keköldi	952	1.062	88,0	52,4	96,2	81,5	54,3	59,9	95,9	71,1	4,6	5,3	5,3	5,0	60,8	62,6
China Kichá		46		33,3		58,3		50,0		89,1		4,8		4,7		83,3
Guaymí de Altos de San Antonio		180		80,0		49,1		65,5		84,4		5,0		5,3		72,0
Fuera de territorio	36.835	68.200	69,6	87,3	87,0	96,6	68,3	90,8	73,3	80,5	4,7	6,9	4,2	3,4	51,6	62,9

a/ El acceso adecuado a agua considera las viviendas que obtienen el líquido por medio de acueducto.

b/ El acceso adecuado a eliminación de excretas considera las viviendas conectadas a tanques sépticos o sistemas de alcantarillado.

c/ Porcentaje de personas entre 5 y 24 años de edad que asisten a la educación.

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población, del INEC.

los territorios sobresalen los casos de Alto Chirripó, Coto Brus, Nairi Awari, Tayni y Telire, donde este indicador, en promedio, es inferior a 4 años.

En cambio, la asistencia a la educación es mayor entre las personas que viven dentro de los territorios (67,1% versus 62,9%). Las mayores coberturas -superiores al 70%- corresponden a Zapatón, Quitirrisí, Matambú, Térraba, Boruca, Conte-Burica, Abrojo-Montezuma, Osa, Coto Brus y Guaymí de Altos de San Antonio, en contraste con Nairi

Awari, Telire y Talamanca Cabécar, donde las coberturas son menores al 60%.

Amplio marco normativo tutela derechos de los pueblos indígenas

En las últimas cuatro décadas Costa Rica se ha distinguido por su dinamismo en la aprobación de convenios y el reconocimiento de derechos para diversos sectores de la población, entre ellos los pueblos indígenas. La norma-

tiva en este ámbito se ha desarrollado en dos niveles: por un lado, los instrumentos que enmarcan la tutela internacional a favor de los pueblos indígenas, y por otro, las disposiciones jurídicas nacionales concordantes con esos derechos (Chacón, 2012).

Entre los instrumentos de derecho internacional destacan tres principales: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, de 1966 (que no es específico para pueblos indígenas, pero sí el primero en

incluir los derechos culturales y, por tanto, en involucrar gran parte de sus temáticas), el Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**, véase Chacón, 2012, en www.estadonacion.or.cr

En particular, la aprobación del Convenio 169 de la OIT, en 1992, marcó el inicio de una nueva época en materia de reconocimiento de derechos de los

pueblos indígenas en Costa Rica, debido al énfasis que pone ese instrumento en la autodeterminación de los pueblos y el impulso de procesos que les permitan regirse según sus propias instituciones, así como mantener y fortalecer sus identidades, idiomas y religiones, dentro del marco de los Estados que los albergan.

Este hito fue complementado y fortalecido por la Sala Constitucional mediante el voto n° 06229-99, de 11 de agosto de 1999, que otorga rango constitucional al citado Convenio, de modo que el incumplimiento de sus disposiciones se considera una transgresión del orden constitucional (Guevara y Vargas, 2000). Cabe recordar que anteriores sentencias de la misma Sala (n° 3435-92 y su aclaración, n° 5759-93)

ratificaron el rango supraconstitucional de los tratados internacionales relacionados con derechos humanos, en el tanto que otorgan derechos o garantías a las personas priva sobre la Carta Magna.

La revisión efectuada para este capítulo permitió identificar un conjunto amplio de normas relacionadas con los pueblos indígenas, las cuales fueron organizadas según las nueve categorías de derechos que definen los instrumentos internacionales mencionados al inicio de esta sección. El cuadro 7.7 muestra los resultados de ese ejercicio, y en el apartado “Cumplimiento y vulneración de los derechos indígenas” se hace una descripción de cada uno de esos derechos y sus principales implicaciones.

CUADRO 7.7

Derechos reconocidos a los pueblos indígenas y normativa principal relacionada

Derecho	Normativa que la contempla
Al desarrollo propio	Pacto DESC ^{o/} : 1.1 y 1.2 Convenio 169 ^{o/} : 7.1 Declaración DI-ONU ^{o/} : 23 Constitución Política: artículos 20 y 33
Al trabajo	Pacto DESC: 6.1, 6.2, 7. A.I, 7.b, 7.d, 8.a, 8.d y 9 Convenio 169: 20 y 20.4, entre otros Declaración DI-ONU: 17.1 y 17.3 Constitución Política: artículos 56 a 63 Varios preceptos incluidos en el Código de Trabajo; por ejemplo, la prohibición de la discriminación étnica es establecida en el título XI, 618, 619, 623
Protección especial de mujeres, niños, niñas y adolescentes	Pacto DESC: 10.1 y 10.2 Convenio 169: 20.3.d Declaración DI-ONU: 22.2 Constitución Política: artículos 51 y 55 Derecho de protección especial al adolescente, decreto ejecutivo n° 33318, de 2006 (faculta al IMAS para que incorpore a familias de adolescentes pertenecientes a poblaciones indígenas que deseen participar como beneficiarios del programa de transferencias monetarias condicionadas).
A los recursos naturales	Pacto DESC: 11.2.a Convenio 169: 15.1 Declaración DI-ONU: 26.1, 26.2 y 32.3 Constitución Política: artículos 56 a 63 Ley Indígena (1977): 6 y 7 Ley de Biodiversidad (1998) Reglamento a la Ley de Biodiversidad (2008) Reglamento para el Aprovechamiento del Recurso Forestal en Reservas Indígenas (1999) Decreto 32386 (2005), sobre autorizaciones de aprovechamiento de madera caída que se encuentra dentro de la circunscripción territorial de la Reserva Forestal de Golfo Dulce, del Área de Conservación Osa, incluido el territorio indígena de Osa Reglamento a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (2005) Decreto Ejecutivo 33775 (2005): autoriza la caza por parte de personas indígenas de un territorio, siempre que cuenten con permiso del Sinac-Minaet Reglamento de Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes: 50 a 53.

CONTINÚA >>

CUADRO 7.7 CONTINÚA >>

Derechos reconocidos a los pueblos indígenas y normativa principal relacionada

A la salud	Pacto DESC: 12 Convenio 169: 25.2 Declaración DI-ONU: 24.1 Constitución política: artículos 46 y 73 Decreto Ejecutivo 33121, del 19 de abril de 2006: crea el Consejo Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas
A la educación	Pacto DESC: 13, 13.3 y 14 Convenio 169: 28.1 Declaración DI-ONU: 13.2 y 14.1 Constitución Política: artículos 77, 78, 83, 84, 85, 86 y 88 Decreto Ejecutivo 22072 (1993): crea el Subsistema de Educación Indígena Decreto Ejecutivo 23489 (1994): crea el Departamento de Educación Indígena del MEP y dispone la contextualización del currículo a las características y necesidades de la población indígena
A la cultura propia	Pacto DESC: 15 Convenio 169: 1.2, 2, 5, 8.2, 9, 28 (derecho a las costumbres tradicionales, al idioma, a la identidad y valores indígenas, a la justicia tradicional) Declaración DI-ONU: 2, 3, 4, 5, 11.1, 13.1, 16.1, 20.1, 25, 33.1, 34, 35, 36.1, 40 Constitución Política: título VII Decreto ejecutivo 32454-C, del 27 de mayo de 2005 Decreto Ejecutivo 20645 (1991) Ley del Día de las Culturas (1994) Ley de la Diversidad Étnica y Lingüística (2000) Decreto ejecutivo 22072 (1993): reconoce el derecho al idioma propio. Ley 7878, de 27 de mayo de 1999, reforma al artículo 76 de la Constitución Política (sobre el idioma)
A la consulta	Convenio 169: 6, 15.2 y 17.2 Declaración DI-ONU: 19 y 30.2 Constitución Política: artículos 9 y 27 Decreto ejecutivo 32966 (2006), "Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental", que en su artículo 9.7 establece la obligación de consultar a la población indígena
Al territorio	Convenio 169: 8.2.b, 8.2, c, 10, 13, 14, 16, 17.1, 18, 26.1, 26.2, 27, 28.1, 29.2, 30.1 y 32.1 (derecho a la tierra y los recursos, formas de repeler invasiones de tierras, prohibiciones de traslado de tierras, derecho a las relaciones transfronterizas, derecho a que no se almacenen sustancias peligrosas en las tierras indígenas, derecho de reparación, restitución e indemnización por tierras o recursos) Ley Indígena: artículos 3 a 5, sobre las características de las tierras indígenas Más de veinticinco decretos de demarcación de territorios indígenas

a/ Pacto DESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (1966).

b/ Convenio 169: Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, n° 169, de la OIT (1989).

c/ Declaración DI-NU: Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

Fuente: Elaboración propia con base en Chacón, 2012.

Pese a la amplitud de la normativa existente, uno de los grandes desafíos pendientes es traducir las leyes nacionales en las herramientas y reglamentos necesarios para aplicar las disposiciones internacionales, y promover acciones concretas que permitan una aplicación más efectiva de las normas.

Institucionalidad amplia pero dispersa

Costa Rica no tiene un marco institucional específico para atender los temas relativos a los pueblos indígenas.

Según la Contraloría General de la República, el Estado tampoco cuenta con una política que le permita desarrollar una labor coordinada y sistemática para proteger los derechos de estos pueblos y garantizar el respeto a su integridad (CGR, 2011). El único intento en este sentido fue la creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (Conai)⁴, creada en 1973 con el objetivo de coordinar, orientar y promover los esfuerzos gubernamentales en beneficio de los pueblos indígenas, así como velar por el respeto de sus

derechos y de la legislación que les atañe. No obstante, más que ejecutar acciones concretas, el mandato legal de esta instancia es unificar esfuerzos con otras entidades públicas y privadas (CGR, 2011). Por diversas razones esta misión no ha sido cumplida y en la práctica existe una multiplicidad de instituciones que tienen competencias relacionadas directa o indirectamente con los territorios o con la población indígena.

Una búsqueda efectuada en la base de datos de instituciones del Programa

RECUADRO 7.3

Metodología para la identificación de instituciones relacionadas con los pueblos y territorios indígenas

El Programa de Estado de la Nación tiene una base de datos que en la actualidad contiene 276 registros de instituciones públicas (algunas que ya no existen o fueron derogadas) con información desagregada por un amplio número de variables. A partir de ese material se hizo una discriminación tendiente a identificar los entes que tienen algún nexo con el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Posteriormente esas entidades fueron clasificadas según sus vínculos con esta población sean directos o indirectos, de acuerdo con los criterios que se explican en seguida.

Se entendió que una institución tiene relación “directa” con los pueblos y territorios indígenas cuando la normativa que

la regula expresamente le asigna competencias, ya sea exclusivas o compartidas, asociadas a las temáticas de interés para esa población. Del mismo modo, se entendió que un ente público se vincula de manera “indirecta” con la población indígena cuando sus funciones no incluyen de manera específica el trabajo con estos pueblos, pero sus fines se relacionan de algún modo con la cotidianidad indígena. Así, una entidad tan vital como el Ministerio de Salud se considera vinculada indirectamente, ya que no hay una ley específica que tutele la temática indígena que se refiera a esa institución.

Para ordenar las entidades (en especial las que se vinculan indirectamente) se decidió clasificarlas según ámbito de acción, siguiendo la nomenclatura del

“Clasificador Institucional del Sector Público” (decreto ejecutivo 36585-H, del 26 de abril de 2011), y la sectorialización incluida en la “Reforma al Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo” (decreto 36646-MP-PLAN, del 14 de junio de 2011, artículo 2).

A la base original del Programa Estado de la Nación se le agregaron dos instituciones: el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (Inder), creado en 2012 en sustitución del Instituto de Desarrollo Agrario, y el Ministerio de Bienestar Social y Familia que se creó por Acuerdo Presidencial en 2010, y actualmente opera como recargo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Fuente: Chacón, 2012.

Estado de la Nación permitió localizar un total de 68 entes vinculados con los pueblos y territorios indígenas: 24 en forma directa y 44 de manera indirecta (recuadro 7.3). Cabe anotar que, desde la perspectiva de los derechos generales de la población, toda entidad pública que brinde servicios sociales tiene relación con este y todos los grupos de habitantes del país; por lo tanto, esta clasificación tiene un carácter ilustrativo sobre entidades que, de modo particular, realizan acciones en este campo.

Uno de los hallazgos más sobresalientes del análisis es que tanto las instituciones como las competencias que se relacionan con los pueblos indígenas son relativamente antiguas; la mayoría fueron establecidas o se derivan de leyes que tienen varios años de haber sido aprobadas o de convenios internacionales ya consolidados. Y en los casos en que las competencias fueron creadas en tiempos recientes, se determinó que la mayor parte proviene de decretos ejecutivos, lo que las hace muy volátiles debido a que pueden ser revocadas en cualquier momento.

Las entidades analizadas cubren diez ámbitos, a saber: servicios sociales públicos, manejo de activos, ambiente, regulación y control, organización, servicios financieros, desarrollo social, administración de la justicia, creación y ejecución de leyes y seguridad ciudadana (cuadro 7.8). Cabe destacar que la mayoría de estas instituciones no son especializadas en temas indígenas, y además se concentran en los ámbitos de desarrollo social y manejo de activos.

Debilidad en mecanismos de coordinación entre Estado y pueblos indígenas

La participación de los pueblos indígenas en la formulación de planes, programas y proyectos que podrían afectar sus territorios es uno de los principios esbozados en el artículo 7 del Convenio 169 de la OIT, y uno de los que mayores desencuentros provoca entre estos pueblos y el Estado.

Pese a que en los territorios indígenas se encuentran en ejecución diversos programas de vivienda, salud, educación, servicios básicos, entre otros, que

implican coordinación entre las comunidades y el Estado, son pocas las experiencias de entidades públicas que evidencien un trabajo conjunto en la elaboración de planes, la ejecución de obras, o el monitoreo de avances. Dos excepciones son los “procesos participativos” contemplados en la reglamentación de los estudios de impacto ambiental que solicita y aprueba la Setena, y los que impulsa la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (Conagebio)⁵ en materia ambiental (Chacón, 2012), cuya realización ha enfrentado múltiples problemas financieros.

La escasa coordinación se explica no solo por la falta de dinamismo de los órganos estatales para generar instancias y mecanismos de colaboración, sino también por la debilidad de las asociaciones de desarrollo integral indígena (ADII), que según el Reglamento a la Ley Indígena (decreto ejecutivo 8487-G) son las representantes judiciales y extrajudiciales de las comunidades indígenas, pero que en todos los territorios presentan bajos niveles de afiliación (Chacón, 2012).

CUADRO 7.8

Instituciones relacionadas directa o indirectamente con la población indígena, según ámbito de acción

Ámbito	Entidades	Relación con los derechos indígenas	Caracterización
Servicios sociales públicos	Instituto Costarricense de Electricidad	Indirecta	Instituciones que brindan servicios públicos como electricidad, agua, salud, educación, entre otros.
	Instituto Nacional de Aprendizaje	Indirecta	
	Consejo Nacional de Rectores	Indirecta	
	Ministerio de Salud	Indirecta	
	Juntas administrativas de colegios	Indirecta	
	Ministerio de Educación Pública	Indirecta	
	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Indirecta	
	Caja Costarricense de Seguro Social	Indirecta	
Manejo de activos	Procuraduría General de la República	Directa	Instituciones que desempeñan labores de manejo y demarcación de territorios, viviendas, vías de acceso y demás activos.
	Contraloría General de la República	Directa	
	Dirección de Geología y Minas	Directa	
	Instituto de Desarrollo Rural ^{1/}	Directa	
	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Indirecta	
	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	Indirecta	
	Banco Hipotecario de la Vivienda	Indirecta	
	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Indirecta	
	Instituto Geográfico Nacional	Indirecta	
	Unidad Ejecutora del Programa de Regularización del Catastro y Registro	Indirecta	
Ambiente	Instituto del Café de Costa Rica	Indirecta	Instituciones que velan por la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales en los territorios indígenas.
	Secretaría Técnica Nacional Ambiental	Directa	
	Consejos regionales ambientales	Directa	
	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad	Directa	
	Fondo Nacional Ambiental	Indirecta	
	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Indirecta	
	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (incluye Dirección General de Vida Silvestre, Administración Forestal del Estado y Servicio de Parques Nacionales)	Indirecta	
Control y regulación	Ministerio de Ambiente y Energía	Indirecta	Entidades encargadas de dar seguimiento y elaborar reportes sobre el cumplimiento de la normativa y las obligaciones públicas relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas, así como de regular el adecuado funcionamiento de los servicios sociales que se brindan a esta población.
	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Directa	
	Consejo Nacional de la Producción	Directa	
	Defensoría de los Habitantes de la República	Directa	
	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	Directa	
	Ministerio de Seguridad Pública	Indirecta	
	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Directa	
	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	Indirecta	
Consejo de Transporte Público	Indirecta		
Organización	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	Directa	Entidades encargadas de coordinar las acciones estatales en los territorios indígenas
	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	Directa	
Servicios financieros	Sistema Bancario Nacional	Indirecta	Entidades financieras que brindan créditos preferentes a comunidades indígenas.
	Banco de Costa Rica	Indirecta	
	Comisión Nacional de Préstamos para Educación	Indirecta	
	Fondo Nacional de Becas	Indirecta	
Desarrollo social	Ministerio de Cultura y Juventud	Directa	Instituciones que brindan atención social en territorios indígenas, en ámbitos como deporte, cultura, atención a mujeres, niños, prevención de riesgos, entre otros.
	Ministerio del Deporte	Directa	
	Instituto Mixto de Ayuda Social	Directa	
	Comisión Nacional para la Defensa del Idioma	Directa	
	Ministerio de Bienestar Social y Familia	Directa	
	Junta de Protección Social	Indirecta	
Instituto Tecnológico de Costa Rica	Indirecta		

CONTINÚA >>

CUADRO 7.8 CONTINÚA >>

Instituciones relacionadas directa o indirectamente con la población indígena, según ámbito de acción

Ámbito	Entidades	Relación con los derechos indígenas	Caracterización
	Universidad Nacional	Indirecta	
	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario	Indirecta	
	Universidad Estatal a Distancia	Indirecta	
	Comités cantonales de deportes	Indirecta	
	Junta de Desarrollo de la Zona Sur	Indirecta	
	Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente	Indirecta	
	Instituto Nacional de las Mujeres	Indirecta	
	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	Indirecta	
	Universidad de Costa Rica	Indirecta	
	Instituto Nacional de Estadística y Censos	Indirecta	
	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	Directa	
	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	Directa	
	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	Indirecta	
	Patronato Nacional de la Infancia	Indirecta	
Administración de justicia	Poder Judicial	Directa	Órgano responsable de administrar la justicia que afecta o beneficia a los pueblos indígenas y sus territorios. Estimula y tutela el desarrollo de la justicia indígena propia.
Creación y ejecución de leyes	Poder Ejecutivo/Presidencia de la República	Directa	Entidades que emiten disposiciones relacionadas con la legislación que beneficia o afecta a los pueblos indígenas y sus territorios.
	Poder Legislativo (Asamblea Legislativa)	Directa	
	Colegio de Abogados	Indirecta	
Seguridad ciudadana	Ministerio de Gobernación y Policía	Directa	Vela por el mantenimiento del orden público; ha intervenido en conflictos por posesión de tierras.

a/ Antes llamado Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) y posteriormente Instituto de Desarrollo Agrario (IDA).

Fuente: Chacón, 2012.

Cumplimiento y vulneración de los derechos indígenas: un ejercicio de aproximación

Costa Rica muestra avances modestos en el seguimiento sistemático de los derechos de los pueblos indígenas. Un esfuerzo importante en esta línea lo realiza la Defensoría de los Habitantes, que tiene entre sus funciones brindar atención a las denuncias que le plantean ciudadanos y grupos indígenas (véase el aporte especial, más adelante). Buena parte los problemas en este ámbito se explica, como se ha señalado, por la dispersión institucional predominante y la falta de una autoridad que centralice el tema. Asimismo, la preparación de este capítulo permitió constatar que no se cuenta con instrumentos para monitorear la aplicación de los derechos y

documentar situaciones que los vulneran. Pese a que se procuró acopiar y sistematizar la información disponible, la conclusión general es que ésta no alcanza para hacer un balance global sobre el desempeño del país en esta materia.

Considerando lo anterior, y con el fin de proponer un mecanismo inicial para determinar cuánto se sabe hoy acerca del cumplimiento de los derechos indígenas y promover su análisis futuro, se seleccionó un conjunto de derechos y se trató de recopilar, para cada uno de ellos, información y casos específicos que permitieran ilustrar situaciones concretas relacionadas con problemas o buenas prácticas en su aplicación. Los resultados del ejercicio se describen a continuación.

Derecho al desarrollo propio

Este derecho se relaciona con la autonomía económica y con la capacidad de los pueblos indígenas para disponer de las riquezas existentes en sus territorios, así como para participar en la formulación e implementación de proyectos de desarrollo.

Sobre este derecho no se encontró información para evaluar el acceso de las comunidades indígenas a mecanismos específicos que les permitan incidir en la formulación de planes de desarrollo locales o nacionales; en caso de que ello se diera, no hay registros que describan o detallen cómo las diversas entidades públicas facilitan esa participación. Tampoco fue posible documentar en las instituciones la existencia de iniciativas orientadas a

promover relaciones directas con estas comunidades, por medio de las asociaciones de desarrollo integral indígena, o ADII (Chacón, 2012).

No obstante esta falta de información, algunos casos -que no pueden generalizarse- alertan sobre situaciones en las que no se ha dado espacio para la participación de las comunidades indígenas en la definición de proyectos de desarrollo. Un ejemplo se da con el empréstito del Banco Mundial para financiar el proyecto “Equidad y eficiencia de la educación” (Ley 8558, vigente desde 2006) que contempla la realización de obras de infraestructura y acciones orientadas a generar un sistema curricular más acorde a las particularidades culturales en los territorios indígenas. Para la ejecución de este segundo componente se prevé que los pueblos indígenas participen directamente en la definición de contenidos educativos para sus estudiantes y, por tanto, que incorporen su cosmovisión en los procesos formativos. Sin embargo, este proyecto no se ha implementado en su totalidad, lo que ha impedido que se concrete esta inédita experiencia (Chacón, 2012).

Desafíos de investigación

- Causas que explican por qué las instituciones no han sido más “proactivas” en la creación de mecanismos de vinculación con los pueblos indígenas.
- Factores que impiden o limitan la participación de los pueblos indígenas en proyectos de desarrollo que inciden directamente en sus territorios.

Derecho al trabajo

La tutela de este derecho incluye las normas que prohíben la explotación (y la discriminación) en el trabajo, y las que prevén condiciones laborales distintas para personas y comunidades indígenas, en concordancia con sus costumbres y su cosmovisión.

El Código de Trabajo de Costa Rica contiene mayoritariamente derechos de aplicación general para toda la

población y no se encontró, a nivel institucional, información que evidencie la aplicación de los mismos tomando en cuenta las características particulares de las personas indígenas, en el marco de la prohibición que establece el citado Código (título XI, artículos 618, 619 y 623) con respecto a la “discriminación étnica”. Así por ejemplo, la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo, del Ministerio de Trabajo, no tiene una política diferenciada para los casos que involucran a personas indígenas (Chacón, 2012).

La información disponible sobre el cumplimiento de otros derechos, como la libertad sindical y el derecho a huelga, así como la remuneración mínima y el derecho a un salario equitativo, también es escasa y poco sistemática. Un caso muestra alguna relación con estos temas, específicamente con la problemática de la población indígena que se moviliza entre fronteras en busca de trabajo. En 2011, un movimiento huelguístico por mejores condiciones laborales para los trabajadores ngöbes (muchos de ellos panameños) en fincas bananeras en Sixaola, enfrentó limitaciones de organización por el tema de la nacionalidad, pues según la Constitución Política solo costarricenses pueden dirigir sindicatos (Chacón, 2012).

Desafíos de investigación

- Factores que impiden al Ministerio de Trabajo y sus dependencias, como la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo, desarrollar políticas de atención diferenciadas para velar por los derechos de la población indígena.
- Tipos de empresas que ofrecen empleos a las personas indígenas y calidad de los mismos (formas de contratación, aseguramiento, pago de salarios mínimos).

Derecho a la protección especial de mujeres, niños, niñas y adolescentes

Los entes responsables de velar por los derechos de las mujeres, la niñez y la adolescencia aplican la normativa que les compete en forma general, sin

hacer distinciones entre sectores de la población. Tampoco en este ámbito se encontró información que dé cuenta de programas institucionales que consideren las características particulares de las personas indígenas. Tales son los casos, por ejemplo, del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y las instancias encargadas de hacer cumplir la legislación contra la violencia doméstica (Chacón, 2012).

Una excepción en este sentido se da en el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu), que tiene programas específicos orientados al empoderamiento de las mujeres indígenas. Sin embargo, no existen indicadores que permitan conocer sus resultados (Chacón, 2012).

Desafíos de investigación

- Mejor conocimiento de los problemas y necesidades de la niñez, la juventud y las mujeres en los territorios indígenas.
- Factores que impiden a las instituciones encargadas el desarrollo de acciones y programas afirmativos, que consideren las especificidades de esta población.
- Aplicación de la normativa sobre violencia doméstica y participación de las mujeres indígenas en la dirección de esos procesos.

Derecho a los recursos naturales

Las comunidades indígenas tienen la potestad de disponer de las tierras que habitan y definir la manera de administraras y conservarlas. El reconocimiento de este derecho en Costa Rica ha tenido un desarrollo significativo a nivel de normas secundarias (instrumentos de política y decretos), especialmente a partir de la década de los noventa.

Al igual que en los otros derechos reseñados, los datos en esta materia son dispersos e insuficientes para una evaluación de su cumplimiento. Sin embargo, hay información de casos específicos que evidencia las dificultades que se presentan a la hora de aplicar las normas establecidas.

Un primer tema es la contradicción que existe en cuanto a la propiedad de los recursos del subsuelo, pues por un lado la normativa nacional (el Código de Minería) declara que pertenecen en forma exclusiva al Estado, y por otro la Ley Indígena, de 1977, establece que son copropiedad de las comunidades indígenas y el Estado.

Otro problema es el incumplimiento de las normas por carencia o insuficiencia de recursos económicos. Un caso ilustrativo es la Ley de Biodiversidad, que no se ha podido implementar en su totalidad; entre otros efectos, esto ha impedido regular la investigación *in situ* de la biodiversidad en los territorios indígenas y ha limitado el funcionamiento de la Conagebio⁶, por falta de fondos (Chacón, 2012).

Además hay problemas asociados a la toma de decisiones sobre el uso de los recursos sin consultar a los pueblos indígenas, como sucedió con la veda forestal impuesta en Talamanca. Asimismo, las Asada de territorios indígenas han tenido dificultades para que las autoridades estatales reconozcan las formas tradicionales de conservar el recurso hídrico. Un último ejemplo tiene que ver con la aprobación y puesta en marcha en Costa Rica de la estrategia REDD plus (REDD+), que busca reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante la protección y recuperación de bosques (deforestación evitada), para lo cual el Fonafifo ha propuesto acciones a las que se les achaca un manejo vertical, que no da oportunidad para que las comunidades indígenas sean consultadas e incidan de manera efectiva en el proceso (Chacón, 2012).

Por el lado positivo, un tema que debe analizarse con más profundidad es el impacto del programa de pago de servicios ambientales (PSA) que desde 1997 se desarrolla en algunas de estas jurisdicciones, y que ha distribuido más de veinte millones de dólares en territorios indígenas (Chacón, 2012).

Con respecto al derecho a tomar parte en la elaboración de programas ambientales y su administración no fue posible documentar un solo caso en el que hubiera participación

indígena. Aunque hay diversos planes en ejecución, por lo general se trata de propuestas estatales diseñadas previamente (Chacón, 2012).

Desafíos de investigación

- Conocer más a fondo las estrategias estatales de consulta en los temas que tienen que ver con los recursos naturales existentes en los territorios indígenas.
- Indagar acerca del modo en que las partes involucradas (Estado y comunidades indígenas) conciben la discusión sobre la propiedad de los recursos existentes en los territorios indígenas. Este es un tema determinante para las estrategias futuras en materia ambiental, dada la enorme riqueza natural que albergan esos territorios.

Derecho a la salud

Este derecho tutela la no discriminación de las personas indígenas en el sistema de salud pública, así como el reconocimiento y respeto a la medicina propia desarrollada por los pueblos indígenas. La evidencia disponible indica que tanto el Ministerio de Salud como la CCSS aplican acciones estandarizadas, sin diferencias entre grupos de población. En cuanto a la medicina tradicional, no hay información sobre normas específicas orientadas a reconocerla o promoverla (Chacón, 2012).

Desafíos de investigación

- Calidad de los servicios de salud que reciben los indígenas dentro de los territorios.
- Acercamiento (o no) entre la medicina tradicional indígena y la convencional.
- Estadísticas e indicadores de salud referidos a esta población.
- Situación del “Plan Nacional de Salud Indígena” y metas previstas con su ejecución.

Derecho a la educación

Este derecho está asociado a la no discriminación de las personas indígenas en el sistema de educación pública, a la exigencia de reconocimiento y respeto a su concepción del mundo y a la libertad de elegir la manera de formar a los miembros de sus comunidades, en el contexto de un sistema educativo culturalmente pertinente.

Al igual que en las instituciones de salud, en el sector educativo predomina un enfoque estandarizado en la aplicación de la normativa y la prestación de servicios. Pese a que en 1993 se creó, vía decreto, el Subsistema de Educación Indígena, que pretende que las comunidades asuman la dirección docente de sus escuelas, fue hasta pasados más de diez años que esa disposición se comenzó a aplicar. Recientemente este tema ha generado enfrentamientos entre pobladores indígenas y no indígenas.

A lo anterior se suma el hecho de que la educación indígena como tal ha tenido desarrollos muy desiguales al interior de las comunidades. Así por ejemplo, Talamanca Bribri es el territorio más avanzado en educación bilingüe e intercultural, dado que desde 1978 se trabaja con un enfoque basado en el fortalecimiento de la cultura propia y la enseñanza del bribri, el cabécar y el español. Según el *Tercer Informe Estado de la Educación*, esta situación es distinta en los territorios cabécares de Chirripó, donde no fue sino hasta 1993 que se fundaron las tres primeras escuelas y donde predomina la enseñanza del español.

A nivel institucional, el desempeño MEP en esta materia ha tenido resultados contrastantes. En términos de buenas prácticas destacan los esfuerzos para acercar el sistema educativo a la realidad indígena, tales como el establecimiento del Subsistema de Educación Indígena y la reconfirmación del derecho al idioma propio (decreto ejecutivo 22072, de 1993), la instauración del Departamento de Educación Indígena (decreto ejecutivo 23489, de 1994) y la orden de contextualizar el currículo a las características y necesidades de la población indígena (artículo 54 del

mismo decreto), la disposición de que los gobiernos de los territorios nombren educadores pertenecientes a su propia etnia, (decreto MEP-35513, de 2009) y la creación de la primera Oficina Regional de Educación Indígena en el territorio Talamanca Bribri (denominada “Regional Surá”), que reunirá a todos los territorios bribri-cabécar del Caribe bajo una instancia administrativa unificada, conformando así un subsistema diferenciado dentro de la estructura ministerial (decreto 36451-MEP, de 2011).

Estas iniciativas, aunque relevantes, han tenido problemas para su ejecución, como fue el caso del decreto de creación del Subsistema de Educación Indígena, que no comenzó a hacerse efectivo hasta el 2005. Se suman a esto otras dificultades relacionadas con la falta de recursos financieros, humanos (especialmente docentes), logísticos, didácticos y de infraestructura. Además faltan lineamientos y normas concretas en materia curricular, que permitan ajustar las acciones educativas a un enfoque bilingüe-intercultural que reafirme la identidad y pertenencia cultural de los niños, niñas y adolescentes indígenas a sus respectivos pueblos.

Desafíos de investigación

- Problemas de abandono escolar en los territorios indígenas.
- Acceso a programas de equidad.
- Calidad de los ambientes de aprendizaje.
- Disponibilidad y calidad de los docentes.
- Promoción real de los idiomas indígenas.
- Brechas entre los centros educativos indígenas y los del resto del país.

Derecho a la cultura propia

Este derecho tiene muchas modalidades y expresiones, y es determinante para la permanencia misma de los pueblos indígenas y la transmisión de

su herencia a las nuevas generaciones. Se refiere al desarrollo de la propia cultura, a la práctica y conservación de las costumbres tradicionales, así como al uso y preservación del idioma.

En ausencia de información sistemática que permita evaluar el desempeño de las instituciones encargadas de velar por este derecho, se analizaron algunos datos relevantes que dan cuenta de esfuerzos fragmentados en la materia. El Ministerio de Cultura no tiene un plan nacional específico para la cultura indígena, y realiza acciones y proyectos que, por su escaso presupuesto, varían mucho entre los territorios. La falta de recursos también afecta la iniciativa de los museos comunitarios, existentes en varios territorios, y el Ministerio tampoco dispone de un plan específico para su mantenimiento y promoción (Chacón, 2012).

Se encontraron ejemplos de buenas prácticas en el Poder Judicial. La Fiscalía General de la República muestra avances en materia de diversidad cultural o “peritaje cultural” en los procesos penales, lo mismo que la jurisprudencia de la Sala Constitucional en cuanto a la justicia propia indígena (Chacón, 2012). En esa misma línea se reconoce como trascendental el voto 0304-F-06 del Tribunal Agrario, Sección Primera del Segundo Circuito Judicial de San José, de 2006, que basado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reconoció el derecho de los pueblos indígenas a su territorio, su jurisdicción propia y su identidad.

Desafíos de investigación

- Factores que impiden a las instituciones realizar acciones y programas orientados al reconocimiento y no discriminación de las culturas indígenas.
- Sistematización de casos de intolerancia de parte de sectores no indígenas.

Derecho a la consulta

Esta es la más reciente e innovadora reivindicación impulsada por el sistema

internacional de derechos humanos en favor de los pueblos indígenas. Se refiere a la posibilidad de que estas comunidades participen en la toma de decisiones sobre políticas públicas cuyos efectos podrían afectarlas. A esta figura se relaciona otra, que se considera esencial para llevar a cabo de manera apropiada y justa cualquier proceso de consulta: el consentimiento, libre, previo e informado.

Pese a la importancia de este derecho, no existe información sistemática que permita evaluar su cumplimiento, ni documentar esfuerzos sostenidos de los órganos estatales para generar instancias o mecanismos de consulta. Algunos eventos recientes ilustran, más bien, situaciones en las que no se ha tomado en cuenta el criterio de las comunidades indígenas en asuntos que las atañen directamente.

El primer caso es el de la comunidad de Térraba, afectada por el proyecto hidroeléctrico Diquís, que aun no ha sido consultada al respecto, tal como dispone el Convenio 169 de la OIT. Esta transgresión al derecho de consulta fue señalada en el informe del Relator de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que visitó el país en 2011 y 2012 (Anaya, 2011). La normativa internacional establece que se debe garantizar el derecho de participación y consulta, aun cuando el proyecto se encuentre en una fase preliminar, como es el caso de Diquís. Este asunto se ha debatido incluso en la Sala Constitucional, la cual confirmó, mediante un voto emitido en 2011, que el proceso de consulta debe realizarse⁷.

Un caso similar es el del proyecto hidroeléctrico “Ayil” que el ICE planea desarrollar en Bajo Chirripó; si bien se dio un proceso de consulta en esa comunidad, no se hizo lo mismo en Alto Chirripó, lo cual ha generado conflicto (Chacón, 2012).

En lo que concierne a la explotación de recursos minerales, el *Manual de instrumentos técnicos para el proceso de evaluación de impacto ambiental* (Manual de EIA; decreto ejecutivo 32966), de 2006, establece en su apartado IV que en proyectos de ese tipo debe hacerse una diferenciación para

las áreas de influencia en las que hay habitantes indígenas.

Finalmente, un caso positivo es el proceso que emprendió la Conagebio para determinar, en conjunto con las comunidades indígenas, la naturaleza y los alcances de los derechos intelectuales comunitarios en distintos espacios. Este es un mandato de la Ley de Biodiversidad que debió haberse cumplido antes del año 2000; sin embargo, como se comentó en párrafos anteriores, la iniciativa no se ha podido finalizar por falta de recursos.

Desafíos de investigación

- Condiciones básicas que el Estado y sus instituciones deben asegurar para hacer posible la consulta a las comunidades indígenas, así como las formas en que se deben realizar esos procesos y cómo sus reglas deben ser acatadas por las entidades involucradas.

Derecho territorial

Este derecho, junto a la defensa de la cultura, constituyen la más histórica de las reivindicaciones de los pueblos indígenas. Se relaciona con los recursos que existen dentro e incluso fuera de los territorios (ya que el Convenio 169 de la OIT posibilita el reclamo de derechos sobre zonas alejadas de los territorios, pero que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de algún modo) y con la potestad de los pueblos indígenas para administrarlos de acuerdo con su cosmovisión. Durante décadas la concreción de este derecho ha enfrentado obstáculos derivados de la falta de estudios sobre la realidad territorial de los pueblos indígenas, la ausencia de disposiciones jurídicas secundarias, tales como reglamentos o decretos, y de políticas que atiendan las particularidades en el tema, así como el desconocimiento de las normas existentes por parte de funcionarios que tienen competencias en esta materia.

La información existente con respecto a este derecho es poco sistemática, e insuficiente para una evaluación general de su cumplimiento. Al igual que en los demás derechos revisados, la reco-

pilación de casos ilustra acerca del tipo de problemas que se presentan.

No se identificaron en el sistema legal normas específicas relacionadas con asuntos como el traspaso de las tierras que ocupan los pobladores indígenas, el derecho a que no se realicen actividades militares en sus territorios, la prohibición del traslado forzoso y el derecho a la reparación, restitución e indemnización por tierras, territorios o recursos (Chacón, 2012).

Es probable que en la actualidad se estén perdiendo las formas tradicionales de transmisión de derechos sobre la tierra, que tienen por base las estructuras comunitarias ancestrales. Esta situación, aunada al desconocimiento que muchas personas indígenas tienen acerca de las características de la propiedad comunal, provoca que recurran cada vez más al pago de servicios profesionales para resolver traspasos de tierras, sin solicitar el apoyo de funcionarios estatales (Chacón, 2012).

En cuanto al derecho a repeler las invasiones de tierras, la información revisada indica que nunca se llevaron a cabo en forma sostenida algunas acciones previstas en la legislación. Por ejemplo, la Ley Indígena, en su artículo 5, estableció mecanismos para financiar la defensa y recuperación de tierras a favor de las comunidades indígenas, y un decreto de 1976 ordenó al ITCO (hoy Inder) coordinar con la Conai la realización de estudios para encontrar soluciones a conflictos de tierras entre indígenas y no indígenas. En la práctica esos estudios no se han efectuado, no hay fondos para recuperar tierras y, en los casos de invasiones de personas no indígenas, las autoridades administrativas tienen muchas dificultades procesales y de fondo para tramitar desalojos por solicitud de las asociaciones de desarrollo indígenas; no se tienen registros de casos en que el Ministerio de Seguridad haya apoyado procesos expeditos de recuperación de tierras (Chacón, 2012).

Sobre el derecho a determinar el uso de la tierra, en el desarrollo del Programa de Regularización del Catastro y Registro (convenio de préstamo 1284/OC-Costa Rica, aprobado en

la Ley 8154, de 2001) se dio un ejemplo de la falta de voluntad institucional para abrir espacios a la participación de los pueblos indígenas: el programa preveía la creación de una Comisión Institucional de Asuntos Indígenas, que no se conformó (Chacón, 2012).

Desafíos de investigación

- Análisis de la realidad de la tenencia de la tierra en los territorios indígenas.
- Estudio de las propuestas indígenas para la recuperación de tierras.
- Estrategia a seguir para los casos en los que la mayor parte del territorio está en manos de personas no indígenas (incluyendo el financiamiento para las recuperaciones, el destino de los ocupantes no indígenas de buena fe, el papel de las instituciones encargadas del tema y la situación jurídica de los traslapes existentes entre las zonas protegidas y los territorios).

Reflexiones finales y pasos a seguir

El estudio acerca de la realidad de los pueblos indígenas, la normativa vigente sobre sus derechos y la institucionalidad involucrada en su aplicación, así como el recorrido por una serie de casos muy diversos, que ilustran problemas o buenas prácticas en el cumplimiento de esos derechos, permite constatar que la información disponible es limitada, dispersa y poco sistemática. Esto impide hacer proyecciones que fundamenten la planificación de las acciones estatales o alimenten el diseño de políticas públicas.

El ejercicio realizado, si bien no permite arribar a conclusiones definitivas sobre el tema, sí ofrece aportes metodológicos y analíticos importantes. Por un lado, ayuda a identificar temas que requieren ser abordados con mayor profundidad en futuras investigaciones, con instrumentos de seguimiento sistemáticos inexistentes hasta ahora en el país. Por otro lado, obliga a repensar el análisis de las políticas públicas y las formas en que éstas se aplican de cara

a las particularidades de la población indígena. Finalmente, el estudio permite visualizar algunos desafíos que el país debe acometer para mejorar de manera sustantiva el cumplimiento real de los derechos reconocidos a estos pueblos.

En materia de agenda de investigación, a los temas ya señalados en la sección anterior se suman otros asuntos importantes en distintos ámbitos, tales como los siguientes:

- Administración de la justicia y pueblos indígenas.
- Propiedad intelectual y pueblos indígenas.
- Presupuestos institucionales y cumplimiento de derechos de los pueblos indígenas.
- Diseño y desarrollo de políticas públicas y población indígena.
- Convenciones internacionales aprobados por el país y su aplicación nacional desde la perspectiva de los derechos indígenas.
- Cooperación internacional y aplicación de los derechos indígenas.
- Tenencia de la tierra y pueblos indígenas.

En cuanto a las acciones necesarias para avanzar en el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas, el análisis realizado permitió identificar seis grandes retos que deberían orientar los pasos futuros en esta materia, a saber:

- Generar reglamentación interna, o realizar los ajustes necesarios en la existente, para la concreción efectiva de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas.
- Fortalecer la capacitación de los funcionarios públicos con respecto al marco normativo vigente y su aplicación.

- Mejorar e incrementar el diseño de mecanismos que permitan la participación, independiente y directa, de los pueblos indígenas en la formulación de planes, programas y proyectos que podrían afectar sus territorios.

- Generar instrumentos de seguimiento sistemático sobre el cumplimiento de los derechos por parte de las instituciones encargadas, así como avanzar en la sistematización de las buenas prácticas que se han observado en la aplicación de los distintos derechos, a fin de identificar condiciones y factores de éxito que pueden ser replicados o bien aportar pistas relevantes que contribuyan al desarrollo de nuevas experiencias.

- Diseñar e implementar mecanismos que den especificidad en la atención de los servicios sociales como educación y salud.

- Clarificar y monitorear la aplicación de las normas relativas a la propiedad, la tierra y el territorio de los pueblos indígenas; dar contenido material a las necesidades de recuperación de tierras.

Aporte especial: la perspectiva de la Defensoría de los Habitantes

Como un complemento al esfuerzo de aproximación al tema del reconocimiento y exigibilidad de derechos de los pueblos indígenas en el país, Herrera y Paniagua (2012), funcionarios de la Defensoría de los Habitantes, prepararon un aporte especial sobre el rol que en ese ámbito desempeña esa institución. De esta forma es posible conocer un caso específico de una entidad directamente asociada al reconocimiento y exigibilidad de los derechos humanos. La Defensoría es un órgano del Poder Legislativo cuya atribución fundamental consiste en proteger los derechos e intereses de todas las personas que residen en Costa Rica, para

lo cual debe supervisar que el quehacer de la administración pública se ajuste al ordenamiento jurídico vigente, así como promocionar y divulgar los derechos de los y las habitantes (recuadro 7.4).

En el caso de los pueblos indígenas, la promoción y defensa de sus derechos han sido una labor prioritaria para de la Defensoría desde sus inicios. Las visitas a los territorios y la comunicación directa con las personas indígenas le han permitido entender que estas comunidades requieren una atención particular, adecuada no solo a sus necesidades, sino también a sus condiciones y su cosmovisión.

Las actividades de capacitación en esta materia son desarrolladas por la Dirección de Promoción y Divulgación, así como por las Oficinas Regionales cercanas a las comunidades indígenas. Por su parte, las labores relacionadas con la protección de los derechos e intereses de la población indígena se realizan en varias instancias de la Defensoría, pues la distribución de las quejas depende tanto de los derechos lesionados como de las poblaciones afectadas. Solo cuando las situaciones denunciadas se derivan de la condición indígena de la persona afectada, se asignan a una dirección especializada: la Dirección de Protección Especial. Sin embargo, si a la condición de indígena se aúna la de ser una persona menor de edad o una mujer, los casos se remiten a la Dirección de Niñez y Adolescencia o a la Defensoría de la Mujer. Las quejas que no responden a estos parámetros se asignan a las otras áreas institucionales; de no hacerlo así se incurriría en una segregación de estas personas por el solo hecho de ser indígenas.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
EL PAPEL DE LA DEFENSORÍA DE LOS
HABITANTES EN LA PROTECCIÓN DE
DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

véase Herrera y Paniagua, 2012, en
www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 7.4

Competencias e instrumentos de la Defensoría de los Habitantes para la protección de los derechos de la población costarricense

Cualquier persona que resida en Costa Rica, sin distinción alguna contraria a la dignidad humana, puede interponer sus quejas ante la Defensoría de los Habitantes si ha sido amenazada, maltratada o sus derechos han sido violados por causa del mal funcionamiento de una institución pública o sus funcionarios. Esa función protectora de derechos se realiza mediante un procedimiento de investigación sumario e informal, que puede iniciarse de oficio o a petición de parte, y que concluye con la emisión de un informe final, con o sin recomendaciones, dependiendo de la constatación de los hechos denunciados. Aparte de este procedimiento de defensa, la institución está facultada para interponer recursos jurisdiccionales y administrativos, así como denuncias judiciales, si lo estima necesario para hacer efectiva la defensa de derechos.

Por lo tanto, el objetivo de la Defensoría es investigar y determinar si la actuación de la Administración amenaza o violenta los derechos de los y las habitantes, en cuyo caso realiza una recomendación pertinente de acuerdo con lo que establezcan las leyes. En otras palabras, la Defensoría no puede hacer lo que la Administración no ha hecho, y tampoco aspira a sustituirla. Por esta razón se afirma que las competencias de la Defensoría son, para todos los efectos, de control de legalidad, no en el sentido en que lo hacen los tribunales de justicia, sino mediante la supervisión de la correcta aplicación de las leyes, y la adecuación de estas a los parámetros internacionales de protección de los derechos humanos.

En el ejercicio de sus funciones la Defensoría tiene algunas limitaciones, entre ellas el hecho de que no puede conocer un asunto que esté esperando una

resolución judicial o cuando se haya producido un fallo con autoridad de cosa juzgada; tampoco puede intervenir, en forma alguna, en las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral; además, las irregularidades de tipo administrativo o referentes a la calidad y eficiencia del servicio de administración de justicia debe comunicarlas a la Corte Suprema de Justicia o a la Inspección Judicial, para que se tramite la investigación que corresponda.

La función de promoción y divulgación de derechos parte de la premisa de que el mejor defensor de sus derechos es el habitante mismo. Consecuentemente, debe ser un habitante informado sobre el sistema jurídico que lo tutela, además de estar dispuesto a participar en la generación de cambios en estos derechos y en la supervisión de la actividad del Estado; para esto necesariamente debe tener un conocimiento de los derechos que la Defensoría debe proveerle. Asimismo, la promoción y educación en derechos humanos se dirige a formar un funcionario público respetuoso de los derechos de las y los administrados.

La Defensoría ha desarrollado diversas formas y vías para garantizar que toda la población tenga acceso a sus servicios. Con ese propósito, partiendo del conjunto de derechos reconocidos y las necesidades particulares de los sectores de población mayormente expuestos a situaciones de vulnerabilidad u otras formas de discriminación, se han ido creando varias direcciones u órganos especiales encargados de las labores de defensa y promoción de derechos.

Fuente: Herrera y Paniagua, 2012.

El presente aporte especial busca mostrar el rol de la Defensoría en el reconocimiento de los derechos de las personas indígenas. Los insumos para su elaboración fueron la sistematización de material bibliográfico, especialmente de los informes anuales de labores de la institución, y el análisis de estadísticas sobre denuncias investigadas en esta materia. El estudio se organizó a partir del conjunto de derechos que se ha venido evaluando en este capítulo, y permitió extraer los principales obstáculos y necesidades que se concentran alrededor de ellos.

Derechos de las personas indígenas: valoraciones identificadas desde la Defensoría de los Habitantes

Derecho a la tierra y el territorio

La problemática indígena derivada de la tenencia de la tierra ha sido un eje de trabajo constante en la Defensoría de los Habitantes. Por ser un tema de múltiples aristas, además de investigar casos específicos, la institución lo ha incluido de modo recurrente en sus informes anuales de labores y en los informes requeridos por diversos comités del Sistema de Naciones Unidas. La inseguridad jurídica y el irrespeto a la legislación vigente en esta materia son elementos que acompañan la realidad de las comunidades indígenas del país.

El Estado costarricense ha reconocido formalmente veinticuatro territorios indígenas, y ha establecido que estos son inalienables, imprescriptibles, no transferibles y exclusivos para las comunidades indígenas que los habitan. No obstante, en la actualidad un porcentaje muy alto de esas tierras se encuentra en manos de personas no indígenas (hay casos críticos como los de Térraba y Zapatón, donde la posesión no indígena supera el 85%). Si bien la Ley Indígena, de 1977, dispuso que las personas no indígenas propietarias o poseedoras de buena fe dentro de los territorios debían ser reubicadas, o expropiadas e indemnizadas, el Estado no ha realizado ningún proceso en ese sentido. Esta situación no solo ha consolidado las posesiones originales, sino que ha generado muchas más que hoy

tornan casi imposible la recuperación de las tierras indígenas.

Ante la ausencia de acciones estatales tendientes a reivindicar la posesión de sus territorios, la única alternativa que tienen los pueblos indígenas es la interposición de demandas judiciales. Un proceso de este tipo fue resuelto el 12 de septiembre del 2011, cuando el Tribunal Contencioso Administrativo falló a favor de la Asociación de Desarrollo Indígena de la comunidad Bribri de Keköldi, la demanda que había presentado contra el Estado, el IDA y la Conai, para que se les entregara la totalidad de las tierras pertenecientes a su territorio.

En su sentencia, el Tribunal señaló omisiones por parte del IDA y la Conai, y les ordenó efectuar los estudios y trámites necesarios para expropiar o reubicar a las personas no indígenas que ahí residen. Eximió de responsabilidad al Estado porque, en opinión de los jueces, sin los estudios requeridos no se podía gestionar el presupuesto necesario para pagar las expropiaciones. Por último, se le fijó al IDA y a la Conai un plazo de un mes para determinar quiénes serían sujetos de expropiaciones y el valor de los terrenos que ocupan, a fin de pagarlas en un plazo de seis meses.

La Defensoría lamenta que tuvieran que transcurrir más de treinta años, desde la promulgación de la Ley Indígena, para que se emitiera una sentencia de esta naturaleza, pero más aun que durante tanto tiempo el Estado no haya atendido su deber legal y, más bien, por su omisión e inacción, contribuyera a agudizar el problema. En ese sentido, preocupa que las instituciones que por ley deben encargarse de estos procesos reconozcan que poco se ha hecho por devolverles sus tierras a los habitantes originarios, que para ellos tienen un valor más allá del económico o material, sino que están ligadas a su cosmovisión, su espiritualidad y su cultura.

El principal reto que enfrentan hoy las autoridades judiciales es la garantía de justicia pronta y cumplida, porque más allá de la sentencia a su favor, los pueblos indígenas anhelan la efectiva entrega de las tierras que les pertene-

cen. Asimismo, el pueblo indígena de Keköldi enfrenta el desafío de lograr un reparto justo y equitativo del territorio.

Derecho a la consulta

El derecho a la consulta, considerado la piedra angular del Convenio 169 de la OIT, constituye un gran avance en materia de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. La consulta, adecuadamente entendida y aplicada, concreta su fin último, que es la participación de los pueblos indígenas en la definición y desarrollo de políticas públicas, es decir, reconoce su autodeterminación. La Defensoría de los Habitantes ha manifestado su interés en que se consulte a los pueblos indígenas sobre los temas que los afectan, pero frente a este reclamo válido aún prevalece en las entidades públicas un discurso que no se ha llegado a expresar en acciones concretas.

Entre los procesos de consulta más conocidos se encuentra el relativo al proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, presentado en la legislatura 1994-1998 con el propósito de actualizar el marco legal que regula a las comunidades indígenas, adecuándolo a su realidad y a los preceptos y principios establecidos en el Convenio 169 de la OIT. Lo anterior en virtud de que la escasa normativa sobre pueblos indígenas existente en el país (Ley Indígena y Ley de la Conai) se creó en el marco de la corriente integracionista del Convenio 107 de la OIT (relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales, aprobado en 1957). Empero, han transcurrido más de dieciocho años en los que la propuesta ha sido discutida, archivada, retomada, modificada y consultada a otros sectores, sin que hasta la fecha se haya logrado su aprobación.

La Defensoría no solo dictaminó este proyecto, sino que también estuvo presente en la mayoría de los territorios indígenas del país, como observadora de la consulta que la Asamblea Legislativa realizó entre el 22 de julio y el 27 de agosto de 2006. La institución considera que esta es la experiencia más importante efectuada hasta ahora

en esta materia, en razón del proceso desarrollado y el tema consultado, además de que en términos generales satisfizo los estándares mínimos establecidos por el Convenio 169 de la OIT. Se ha insistido en que la aprobación de esta ley sería una oportunidad para mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas y reivindicar sus derechos.

Por otra parte, desde 1995 la Defensoría ha dado seguimiento a la propuesta del ICE, de desarrollar el proyecto de una represa hidroeléctrica en la zona sur del país (conocida primero como Boruca y luego como Diquís). Este monitoreo se da en dos líneas -el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado- y ha incluido la evolución del proyecto, las actividades implementadas en el territorio indígena de Térraba, principalmente, y los procesos de comunicación e información entre el Instituto, las asociaciones de desarrollo y demás personas indígenas habitantes de la zona. Además, en los últimos dos años la Defensoría ha sostenido reuniones con funcionarios del ICE, líderes indígenas y las asociaciones de desarrollo de Térraba, Boruca y Curré; visitó el proyecto, medió para reactivar el diálogo entre el ICE y el pueblo de Térraba, ha brindado capacitación sobre el derecho de consulta a funcionarios públicos y dirigentes indígenas, y está coadyuvando en la generación de condiciones de confianza para facilitar el proceso de consulta⁸.

Derecho a la organización tradicional

En forma reiterada y en diferentes espacios, los pueblos indígenas costarricenses han denunciado como una imposición estatal el mandato establecido en el Reglamento de la Ley Indígena (decreto 8487), que los obliga a organizarse en asociaciones de desarrollo⁹. Esta disposición constituye una violación a su identidad social y cultural, a sus costumbres y tradiciones, y a sus instituciones propias, y se ha mantenido incólume pese al progresivo reconocimiento de sus derechos en los instrumentos internacionales de

protección de los pueblos indígenas¹⁰. Esa exigencia, además, ha sido causa de serios problemas de gobernabilidad en los territorios indígenas.

La Defensoría sostiene que, aunque tales asociaciones son de naturaleza privada, en los territorios indígenas ejercen potestades públicas; su imposición violenta los derechos de estos pueblos al dejar de lado sus instituciones tradicionales y sus formas propias de organizarse.

La Ley Indígena y su reglamento reconocen que las comunidades deben ser regidas por las personas indígenas mediante sus estructuras comunitarias tradicionales, pero a la vez y de manera contradictoria establece que su representación judicial y extrajudicial recae en las asociaciones de desarrollo, y que es a través de ellas que las comunidades indígenas ejercen sus derechos y cumplen sus obligaciones.

Además, las asociaciones de desarrollo indígenas tienen características y condiciones distintas a las de las demás asociaciones de desarrollo comunal del país. Por ejemplo:

- Designan comités auxiliares que funcionan como organismos subordinados a las asociaciones (artículo 6 del Reglamento de la Ley Indígena).
- En casos de lejanía o dispersión, las organizaciones tradicionales deben formar una asociación de desarrollo específica y afiliarse a la asociación de desarrollo integral (artículo 7).
- Pueden nombrar delegados ante las instituciones públicas y privadas del país. Estos representantes tienen plena facultad para actuar ante los organismos del Estado en el cumplimiento de las funciones encomendadas (artículo 8).
- Mediante decreto ejecutivo (n° 13568-C-G, del 30 de abril de 1982) se definió que actúan como gobierno local de las comunidades indígenas y por ello, se estableció que únicamente puede existir una sola asociación de desarrollo en cada territorio indígena.

Esta figura asociativa no se ajusta a las características de la realidad que viven las personas indígenas. Han transcurrido 35 años desde que se impuso como la forma de organización para estas comunidades, y en todo ese tiempo no se ha incorporado ninguna regulación ni adecuado la existente, en reconocimiento de sus particularidades culturales, sociales e incluso económicas. Los procedimientos y trámites que se deben seguir para constituir legalmente una asociación y para que mantenga pleno goce de su personalidad jurídica, son los mismos que debe cumplir cualquier asociación de desarrollo comunal, con lo que se dejan de lado las prácticas y costumbres tradicionales, así como las condiciones de vida en los territorios, donde para asistir a una asamblea a veces se tiene que viajar todo un día.

La organización en sí misma imposibilita la participación de todas las personas en la toma de decisiones que les atañen, puesto que fija números mínimos y máximos de posibles asociados y exige una edad mínima para poder afiliarse.

No ha habido suficientes y adecuados procesos de capacitación para las personas que asumen cargos en las juntas directivas de las asociaciones, sobre sus responsabilidades y obligaciones, así como sobre las diferencias con respecto a las demás asociaciones de desarrollo¹¹. De ahí que sea necesario capacitar a las y los funcionarios de Dinadeco en materia de derechos de los pueblos indígenas, en especial a aquellos que laboran en oficinas regionales cercanas a territorios indígenas, de manera que conozcan sus especificidades y logren un abordaje respetuoso.

Derecho a la salud

Reiteradamente la Defensoría ha advertido al Estado costarricense sobre la necesidad de atender los problemas que enfrentan los pueblos indígenas en materia de salud, entre ellos: i) limitado acceso a los servicios, ii) falta de infraestructura y equipo médico, iii) deficiencias e insuficiencias en la atención de la niñez, la adolescencia, las personas con discapacidad y la población adulta mayor, iv) falta de personal

capacitado para atender población indígena, v) trato discriminatorio e imposición de un modelo de atención de tipo urbano, que no considera las necesidades propias de las personas indígenas, y vi) irrespeto a su cosmovisión, y en particular a su medicina tradicional.

La ausencia o deficiencia de los servicios de salud tiene múltiples repercusiones en la vida de las personas (su capacidad de trabajar, de educarse, de tener una vida larga, por ejemplo), y este tipo de convergencia se percibe fácilmente en las comunidades indígenas. Además, por lo general estos servicios están desvinculados de la realidad y las características socioculturales de esta población; ello genera malestar entre los habitantes que viven en zonas alejadas, ya que muchas veces, después de madrugar y caminar muchas horas, cuando logran llegar a un centro médico se les dice que ya no hay espacios para atenderlos. En respuesta a las quejas por este tipo de situaciones, la CCSS aduce de manera simplista que “los pacientes son tratados técnica y científicamente por igual, sin importar raza, religión o lugar de procedencia” (DHR, 2001), lo cual no es correcto, pues es con el respeto a las diferencias como se garantiza el trato igualitario.

La Defensoría ha insistido en “la necesidad de estudiar el ser indígena costarricense en sus muchas variaciones, (lo cual) se torna una acción ineludible. Dicha obligación toma una magnitud especial en el caso de la CCSS dada la trascendental misión que le ha sido encomendada por nuestro constituyente” (DHR, 2003).

En este sentido, es de particular preocupación para la Defensoría el caso de los indígenas ngöbes panameños que se movilizan temporalmente hacia Costa Rica en la época de recolección de café. En esta población son frecuentes los casos de tuberculosis, desnutrición, diarrea y gastroenteritis, enfermedades que pueden asociarse a situaciones de marginación, discriminación y carencia de recursos.

La salud es un derecho humano básico y, en definitiva, un bien social; por ello la normativa nacional e internacional ha reconocido que su cumplimiento

es el que permite el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. En consecuencia, el acceso a los programas públicos de fomento de la salud y prevención de la enfermedad, así como a servicios de atención sanitaria culturalmente pertinentes y adecuados a las especificidades de la población, constituye un derecho esencial de las personas y los pueblos indígenas.

Derecho a la educación

El derecho a la educación exige que los Estados desarrollen un sistema que satisfaga al menos cuatro condiciones: accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. En lo que concierne a la adaptabilidad, y específicamente en el caso de los pueblos indígenas, los Estados deben adecuar sus regulaciones en la materia, de modo que la educación sea intercultural, bilingüe cuando sea necesario y respetuosa de la cosmovisión y la especificidad de esas comunidades. Por ende, los programas y servicios educativos dirigidos a los pueblos indígenas deben formularse y aplicarse en coordinación con estos, a fin de que respondan a sus necesidades particulares y abarquen su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y sus aspiraciones sociales, económicas y culturales. Para ello, el Ministerio de Educación debe propiciar la formación de las personas indígenas y su participación en la elaboración y ejecución de programas de educación, con miras a transferirles progresivamente la responsabilidad de realizar esos programas (DHR, 2007).

En línea con estas consideraciones, en 1993 el MEP creó el Subsistema de Educación Indígena (mediante el decreto ejecutivo 22072), con el objetivo general de desarrollar en forma gradual la educación bilingüe y bicultural en las comunidades indígenas del país. Sin embargo, las buenas intenciones de la iniciativa se han visto truncadas. El decreto que rige el Subsistema establece que los educadores que trabajen en los territorios indígenas deben pertenecer a la cultura local y ser, preferiblemente, nativos del territorio respectivo, y que el MEP debe consultar al consejo directivo de cada territorio antes de

nombrarlos; no obstante, el Ministerio no ha generado ni facilitado programas de capacitación que les brinden a personas indígenas las herramientas necesarias para asumir esas funciones. Además, en lugar de consultar a las asociaciones, el MEP les ha delegado en ellas -en la práctica- el nombramiento de docentes, pese a que esa es una responsabilidad indelegable de esa institución.

La interpretación acomodaticia y la aplicación (o no) del citado decreto ha sido causa en los últimos años de serios conflictos, algunos violentos, en la mayoría de los territorios indígenas y entre pobladores, miembros de las asociaciones de desarrollo y funcionarios del MEP. Tal es el caso del territorio de Térraba, donde la displicencia de las autoridades educativas ha generado una división de la comunidad, y en febrero de 2012 provocó un enfrentamiento entre dos bandos con intereses contrapuestos.

En vista de lo anterior, desde 2006 la Defensoría le recomendó al MEP iniciar un proceso de revisión del decreto de creación del Subsistema, con la finalidad de potenciar las buenas prácticas y reforzar las áreas en las que se presentan trabas para el desarrollo educativo de los niños, niñas y adolescentes, y para el respeto pleno de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Igualmente sugirió que, en el marco de esa revisión, se precisaran los alcances de la consulta prevista en el decreto, para brindar mayor certeza (seguridad jurídica), tanto a los funcionarios públicos como a los miembros de las comunidades indígenas, sobre el mecanismo para el nombramiento de docentes, así como para otros asuntos relacionados con el servicio educativo que les pudieran afectar. Posteriormente, en 2009, el MEP presentó un proyecto tendiente a fortalecer el decreto, el cual se encuentra en la etapa de consulta a las comunidades indígenas.

Conviene agregar que el estado de los centros educativos indígenas es precario, tanto en lo que se refiere a su infraestructura, como a sus condiciones generales de funcionamiento.

Derechos laborales

El Convenio 169 de la OIT obliga al Estado a adoptar, en el marco de la legislación nacional y en cooperación con los pueblos indígenas, medidas especiales para garantizar a los trabajadores indígenas una protección efectiva en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.

Pese a ello, la Defensoría ha constatado que a los trabajadores indígenas ngöbes panameños, que anualmente se movilizan a Costa Rica durante la época de recolección de café, se les continúan lesionando sus derechos, pues los patrones no reconocen la existencia de una relación laboral y, en consecuencia, se niegan a pagar el seguro social y las demás garantías laborales.

En enero de 2008 se llevó a cabo una reunión interinstitucional en la que participaron la Dirección General de Migración y Extranjería, el Ministerio de Salud, la CCSS, el Icafé, la Conai, el PANI y el Ministerio de Trabajo. En ella se determinó que era necesario estudiar las características culturales del pueblo ngöbe, para adoptar medidas gubernamentales adecuadas y respetuosas de sus valores, tradiciones y costumbres, así como realizar un proceso de abordaje integral y evaluable, que contemplara la capacitación de funcionarios públicos y empleadores sobre las particularidades de este pueblo. Además, se decidió conformar una comisión interinstitucional que operara a nivel nacional, para abordar las necesidades y problemas de los indígenas migrantes.

A finales del mismo año se realizó en la ciudad de David, en Panamá, un conversatorio binacional entre autoridades públicas propiciado por las defensorías de ambos países, con el objetivo de mejorar la efectividad de las acciones emprendidas en cuatro grandes áreas: salud, trabajo, migración y registro de personas. Los resultados de la actividad fueron discutidos en una sesión plenaria y validados por los representantes de la Comarca Ngöbe.

Posteriormente, el 20 de octubre de

2009, la Defensoría emitió un informe final (expediente 19014-2005), en el que recomendó al Ministerio de Trabajo y la CCSS, emprender una serie de acciones orientadas a garantizar el respeto de los derechos laborales de las familias trabajadoras ngöbes, sobre todo en lo concerniente a la seguridad social.

La CCSS ha insistido en que el aseguramiento de estos trabajadores puede realizarse con las modalidades usuales, sin considerar las particularidades del trabajo temporal, como es el caso de la recolección de café. Por su parte, el Ministerio de Trabajo ha reconocido que existe relación laboral entre los recolectores y los cafetaleros; sin embargo, el no reconocimiento de esta relación en la práctica tiene la consecuencia negativa de que a los trabajadores no se les paga el seguro social, de modo que solo son atendidos en los servicios de emergencia o a discreción de los centros de salud.

Se estima que lo procedente sería que la CCSS acepte firmar convenios de aseguramiento con las cooperativas de cafetaleros, para brindar servicios de salud a los trabajadores y sus familias que laboren en las fincas afiliadas. Esto implicaría adecuar las modalidades de aseguramiento y los rubros respectivos.

En lo que respecta a la promoción del trabajo tradicional indígena en la agricultura, las autoridades públicas han mostrado poco interés en los sistemas tradicionales de producción y desarrollo agrícola, por lo que son persistentes las dificultades que enfrentan las personas y organizaciones indígenas para producir y comercializar sus productos. Esta situación se ve agravada por las condiciones de la infraestructura vial que comunica a los territorios con otros centros de población.

Derecho a la vivienda

La falta de vivienda es uno de los principales problemas de las comunidades indígenas, pero las soluciones son escasas. Lamentablemente, esa carencia se ve agravada por la corrupción; son serias y reiteradas las denuncias contra entidades ejecutoras de proyectos habitacionales y sus empre-

sas constructoras, por mala calidad de los materiales, cobros ilegales y otorgamiento de bonos a personas no indígenas o a personas indígenas que no los necesitan. En estas circunstancias, las labores de fiscalización, supervisión y control han sido insuficientes. Las empresas privadas contratadas para la construcción de viviendas imponen exigencias a las comunidades, no cumplen con los períodos definidos, cambian las especificaciones y en algunos casos hasta han abandonado los proyectos.

La intervención de la Defensoría ha permitido determinar que las irregularidades han venido ocurriendo debido a la falta de supervisión por parte del Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi). Ni esta entidad ni las demás autorizadas verificaban el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, que debe satisfacer cualquier persona indígena que solicite un bono de vivienda; en la práctica esto significaba que con solo presentar la certificación de posesión de terreno dentro del territorio indígena emitida por la asociación de desarrollo se obtenía el beneficio. Esta falta de verificación generó la percepción de que el único requisito era presentar la certificación, y ha dado lugar a múltiples problemas e incluso denuncias por tráfico de influencias. Se han detectado irregularidades que han involucrado a la Conai, a diferentes asociaciones, a las instituciones públicas del sector vivienda y hasta a la misma población indígena. Enhorabuena recientemente los actuales jefes del Ministerio de Vivienda han tomado las riendas del proceso, llamando a cuentas en primer lugar al Banhvi, y de seguido a las empresas desarrolladoras.

Como parte de ese llamado a cuentas, en 2011 la Dirección de Protección de Derechos del Mivah realizó una auditoría de calidad que incluyó una visita a la comunidad indígena de Térraba, y obtuvo los siguientes hallazgos:

- El 65% de las viviendas auditadas fueron entregadas a personas presuntamente no indígenas.

- Hubo dificultades para la localización física de las viviendas, ya que en el expediente se indicaba una dirección distinta a la real.
- La eliminación de requisitos, pasos y documentos, para sustituirlos por otros¹², implica una distorsión, cada vez menos manejable y sostenible, del instrumento original, que con el tiempo ha permitido mayores desviaciones del proceso.
- La constancia de derechos de posesión incluida en el expediente y emitida por la asociación de desarrollo indígena, no demuestra fehacientemente la condición de indígena del postulante.
- La Junta Directiva de la Asociación de Térraba induce a error al Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, el cual asume, al recibir el documento proporcionado por esa instancia, que se ha cumplido el requisito básico para iniciar el proceso que lleva a la asignación del bono familiar de vivienda en esa comunidad.
- El Sistema Financiero Nacional para la Vivienda no detecta filtraciones, no efectúa verificaciones, ni coteja la información suministrada por el beneficiario o la asociación de desarrollo; la da por cierta sin reparo, ni cuestionamiento.
- Existencia de modelos constructivos no acordes a las necesidades de la zona, ni a las características culturales del pueblo teribe¹³.
- Las viviendas muestran problemas estructurales, como deficiencias en el sistema eléctrico y maderas de mala calidad, entre otros.
- Cerca del 85% de las viviendas visitadas estaban ocupadas por los beneficiarios originales del bono; el 15% restante eran habitadas por otras familias en calidad de préstamo o alquiler, o se encontraban abandonadas.

- No se impulsa la autogestión en la construcción de las viviendas, ya que la participación de las familias beneficiarias se limita a la firma de documentos.

El resultado de esta auditoría llevó al Mivah a presentar ante la Fiscalía de Asuntos Indígenas una denuncia por las irregularidades detectadas, la cual se encuentra en trámite. Asimismo, a partir de 2012 el Ministerio inició un plan quinquenal tendiente a mapear las necesidades habitacionales dentro del territorio Térraba, de manera que se construyan viviendas en armonía con las costumbres de la comunidad y las características geográficas de la zona. Además, se ha garantizado una partida presupuestaria específica para el rubro de construcción con bonos de vivienda en territorios indígenas, el cual anteriormente no existía.

A partir de esta intervención, la Defensoría y la Dirección de Protección de Derechos del Mivah elaboraron un calendario de giras a diferentes territorios, pues son numerosas y frecuentes las quejas por irregularidades en los proyectos de vivienda.

Derecho a la cultura propia

El reconocimiento de la especificidad cultural indígena es un derecho fundamental y humano, que consiste en la posibilidad de un individuo, pueblo o comunidad, de gozar de los valores y prácticas sociales, culturales y religiosas propias de su identidad indígena, y la garantía de su tutela por parte del Estado en el que habita.

Este derecho “tiene como correlativo una doble obligación para los Estados. En primer lugar, se establece una obligación directa, de respeto por parte de los entes de naturaleza pública (estatal o no), que se relacionen de cualquier forma con personas pertenecientes a un pueblo indígena. Como segunda obligación, el derecho al respeto de su especificidad indígena, implica también la obligación de los Estados, de establecer mecanismos procesales para su garantía, ante lesiones actuales o potenciales provenientes del propio aparato estatal o de terceras personas. En su

dimensión constitucional -esto es, como derecho fundamental-, la obligación de respetar la especificidad cultural de los pueblos indígenas de Costa Rica se ha derivado, según la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del artículo 76 de la Constitución Política. En este sentido, al conocer y resolver la Consulta de Constitucionalidad de la reforma de dicho artículo, consideró que el texto de esa norma implica también el reconocimiento por parte de Costa Rica, de las especificidades socioculturales de los ocho pueblos indígenas que habitan el país (...) En su dimensión internacional -como derecho humano- esta prerrogativa se encuentra ampliamente desarrollada en el articulado del Convenio sobre Pueblos indígenas y Tribales en países independientes, Convenio 169 de la OIT, ratificado por Costa Rica mediante Ley N° 7316, de fecha 4 de diciembre de 1992” (DHR, 2005).

Derecho al acceso a la justicia

A través del proyecto “Promoción y defensa de los pueblos indígenas”, desarrollado en 1998, la Defensoría procuró un acercamiento entre las comunidades indígenas y los operadores judiciales de la zona de Talamanca. Los principales problemas que expusieron los habitantes de las comunidades indígenas, en su relación con la administración de justicia, fueron las barreras idiomáticas al momento de entablar las denuncias, la falta de intérpretes y la inaccesibilidad de los servicios por razones de lejanía y horarios. Asimismo, la Defensoría determinó que aspectos como perímetros de notificación, diligenciamiento de notificaciones, emisión de medidas de protección, entre otras, adquieren dimensiones distintas en esos contextos, más aun cuando no existen funcionarios auxiliares a la función judicial que los faciliten (DHR, 1999).

Específicamente sobre el derecho a contar con un intérprete o traductor, la Defensoría sostiene que forma parte de las garantías del debido proceso (DHR, 2007). Se ha tenido conocimiento de procesos judiciales en diversas materias, que incluso han derivado en privación de libertad, que se han tramitado

sin la asistencia de traductores, contra personas indígenas cuya lengua materna no es el español.

Sin embargo, la Sala Constitucional ha declarado sin lugar varios recursos interpuestos a favor del reconocimiento de este derecho. Este tribunal ha aducido que si en alguna etapa del proceso la persona indígena hizo uso del idioma español, se asume que habla y comprende este idioma. Se obvia que el nivel de conocimiento de una persona del idioma español puede ser tal que permita entender cuestiones básicas, pero cuando se trata de lenguaje técnico o de estructuraciones lingüísticas complejas, como las utilizadas en los procesos judiciales, ese grado de conocimiento puede no ser suficiente. Se ha alegado, además, que se han dado casos en los que la persona indígena sujeta al proceso nunca solicitó un intérprete. Si bien en este supuesto se podría considerar aplicable la presunción del conocimiento de la ley en cuanto al derecho al intérprete, lo cierto es que este principio debe ceder ante el derecho humano al debido proceso, por lo que el ofrecimiento de esta garantía procesal debe ser expresa y de oficio. También se han mencionado casos en los que el defensor público nunca solicitó la presencia de un traductor. Debe tenerse presente que el defensor público es un agente del Estado al igual que el representante del Ministerio Público y el juez o tribunal a cargo del proceso; la Defensoría considera que un error u omisión de un agente del Estado no puede hacer prevalecer la mera justicia formal sobre la justicia material.

Así las cosas, la Defensoría entiende que en todos los casos, y especialmente en aquellos en que sea factible que el proceso judicial culmine con la privación de libertad de una persona indígena cuya lengua materna no es el español, al inicio del proceso y en forma verbal, por medio de un traductor se le debe informar, a la persona imputada, en su idioma, del detalle y las eventuales consecuencias del proceso que se seguirá en su contra, y se le consultará si considera necesario contar con el servicio de traducción durante el proceso (DHR, 2007).

A modo de conclusión

La persistencia de las necesidades en las comunidades indígenas, pese a las reiteradas denuncias, pone en evidencia la deuda histórica que el Estado costarricense mantiene con estos pueblos. Las brechas reseñadas en este capítulo son el resultado del abordaje fragmentado, la falta de conocimiento o interés en conocer la realidad indígena, la falta de un ente rector en materia de protección de los derechos indígenas y el enfoque no diferenciado de los programas diseñados para la atención de la pobreza campesina, no para la atención de grupos cultural y socialmente diversos. En tal sentido, y a partir de la experiencia acumulada por la Defensoría es posible identificar un conjunto de desafíos que el país debe abordar, a fin de asegurar el efectivo cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas:

- Promover, con el compromiso del Poder Ejecutivo, la implementación de un proceso nacional planificado de recuperación de tierras en comunidades indígenas a mediano o largo plazo, con las debidas previsiones presupuestarias, normativas, de planificación y coordinación.
- Adecuar el modelo estatal de atención en salud para los pueblos indígenas, sin discriminación alguna. Ese modelo debe contemplar las especificidades de estas comunidades y respetar su medicina tradicional, así como a las personas que la practican.
- Equiparar las condiciones en que se desarrolla el proceso educativo a los niveles de los demás centros educativos del país, respetando siempre la diversidad cultural. Para ello es necesario: i) mejorar y ampliar la infraestructura y los servicios básicos de los centros educativos, ii) brindar de forma efectiva el servicio de comedores escolares, iii) asegurar el transporte para escolares, iv) crear albergues de estudio para la población de comunidades alejadas, v) garantizar el acceso a las becas escolares, vi) establecer programas de educación para personas adultas indígenas, vii) facilitar el acceso a la educación superior y la profesionalización de las personas indígenas, y viii) fortalecer la capacitación de las y los docentes que laboran en territorios indígenas.
- Diseñar y ejecutar programas de vivienda con participación de personas indígenas, tomando en cuenta sus tradiciones arquitectónicas y las necesidades específicas que deben satisfacer sus viviendas tradicionales. Asimismo, fiscalizar que estos beneficios se asignen a personas indígenas dentro de los territorios.
- Fomentar el interés de las autoridades del sector agrícola en los sistemas tradicionales de agricultura en los territorios indígenas, para incentivar la producción y comercialización de sus productos.
- Garantizar el acceso efectivo de las personas indígenas a los servicios del Poder Judicial. Ello implica que en las oficinas judiciales, sobre todo en las cercanas a territorios indígenas, debe existir: i) un número adecuado y calificado de intérpretes de lenguas indígenas para todas las etapas procesales, ii) personal capacitado, iii) formas de organización y prestación del servicio adecuadas a las características de estas comunidades, y iv) acceso a criterios sociológicos y antropológicos que permitan considerar sus particularidades culturales, al momento de impartir justicia.

La investigación de base para este capítulo estuvo a cargo de Rubén Chacón, con la colaboración de Álvaro Paniagua y Marjorie Herrera, quienes elaboraron el aporte especial sobre la Defensoría de los Habitantes.

La edición final fue realizada por Isabel Román, con el apoyo de Fraya Corrales, Álvaro Cáliz, Leonardo Merino y Jorge Vargas-Cullell.

Los procesamientos estadísticos censales fueron elaborados por Natalia Morales y Rafael Segura.

Se elaboraron los siguientes insumos: “Reconocimiento y exigibilidad de derechos de los pueblos indígenas”, de Rubén Chacón; “El papel de la Defensoría de los Habitantes en favor del reconocimiento y exigibilidad de los derechos indígenas”, de Álvaro Paniagua y Marjorie Herrera (Defensoría de los Habitantes).

Se agradecen los comentarios y observaciones a los borradores por parte de Carlos Borge, quien fungió como lector crítico del primer borrador, así como a William Segura (Uccaep), Álvaro Paniagua y Marjorie Herrera (Defensoría de los Habitantes) y Rubén Chacón.

Los talleres de consulta se llevaron a cabo el 5 de junio y el 9 de agosto de 2012, con la asistencia de: Rigoberto Astorga, Antonio Benavides, Carlos Borge, Mayra Campos, Ariana Céspedes, Rubén Chacón, Carmen Escoto, José Víctor Estrada, Olga Fallas, Eugenio Fuentes, Fabricio González, José González, Ronald González, Rebeca Gu, Eugenia Gutiérrez, Marjorie Herrera, Karla Jinesta, Pedro León, Guido Miranda, Álvaro Paniagua, Javier Rodríguez, Sara Sebar, William Segura, Jorge Sibar y Pablo Sibar.

La revisión de cifras la realizó Natalia Morales.

NOTAS

- 1** En el Programa Estado de la Nación, el principal antecedente de análisis sobre este tema es la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, publicada en 1999, en la cual se incluyó un estudio sobre la protección estatal de los derechos de los grupos étnicos y de género (Chacón, 1999).
- 2** Este incremento se explica por dos razones. Primero, en el 2011 hubo una mejor captura de información en los territorios indígenas, pues se pudo llegar a lugares que anteriormente habían tenido menores coberturas, como Chirripó y Telire. Segundo, en el Censo de 2011 se aceptó que una persona indígena declarara no pertenecer a ningún pueblo, lo que en censos previos no era posible. En esa categoría hay 26.070 personas (E: Mora, 2012).
- 3** Se refiere a la relación entre la población de 0 a 14 años y la de 65 años y más, con respecto a la población de 15 a 64 años.
- 4** Creada por la Ley 5251, del 11 de julio de 1973. Es integrada por un delegado de cada asociación de desarrollo que exista en las comunidades indígenas (artículo 2 de la Ley).
- 5** El artículo 83 de la Ley de Biodiversidad (nº 7788) establece que la Conagebio y la Mesa Indígena son los encargados de “definir un proceso participativo con las comunidades indígenas y campesinas, para determinar la naturaleza, los alcances y requisitos de estos derechos para su normación definitiva”.
- 6** Según la Ley, a esta instancia le corresponde formular las políticas nacionales referentes a la conservación, el uso sostenible y la restauración de la biodiversidad.
- 7** El voto 12975-11 estableció que la consulta debía efectuarse en un plazo improrrogable de seis meses desde el momento en que la sentencia fuera notificada a las partes. El voto se dio en septiembre de 2011, lo que significa que el proceso debería realizarse a más tardar en marzo de 2012.
- 8** Las visitas de James Anaya, Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en abril de 2011 y marzo de 2012, le han dejado claro a las autoridades gubernamentales que el proceso de consulta a los pueblos indígenas que pudieren verse afectados por el desarrollo del proyecto Diquís es un requisito previo para la ejecución de esa iniciativa en cualquiera de sus etapas.
- 9** Reguladas por la Ley 3859, sobre el Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco).
- 10** Artículos 2, 4, 5, 7 y 8 del Convenio 169 de la OIT, así como los artículos 3, 4, 5, 9 y 11 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- 11** Precisamente sobre esta carencia, y en atención a múltiples solicitudes de organizaciones comunales, líderes y juntas directivas, en el año 2011 la Defensoría desarrolló un módulo de capacitación en Quitirrisí y Zapatón y sostuvo varias reuniones con habitantes de la comunidad indígena Térraba.
- 12** Tales como las cartas-documento o los formularios para certificar la posesión de tierra y la condición de ser indígena térraba.
- 13** Es decir, se contravino la directriz 27, apartado nº 3, sobre adecuación cultural y tipología indígena, del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

