

Consejo de Derechos Humanos

33° sesión del Grupo de Trabajo para el
EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL

Mayo 2019

Los derechos humanos de los Pueblos Indígenas de Costa Rica: promesas vacías y acciones incumplidas

Informe conjunto elaborado por:

Red Internacional de Derechos Humanos (RIDH)
Mesa Nacional Indígena de Costa Rica (MNICR)





Ginebra, 4 de octubre de 2018

Introducción

Este informe es una presentación conjunta de la Mesa Nacional Indígena de Costa Rica (MNICR) y la Red Internacional de Derechos Humanos (RIDH) sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Costa Rica.

La Mesa Nacional Indígena de Costa Rica (MNICR) es una entidad indígena nacional con casi 40 años de experiencia en el desarrollo de la incidencia política, el apoyo y la facilitación técnica para las comunidades y organizaciones indígenas de Costa Rica en todo el país.

La Red Internacional de Derechos Humanos (RIDH) es una ONG con sede en Ginebra con estatus consultivo ECOSOC desde 2014. La organización se especializa en la promoción y protección de los derechos humanos en América Latina y facilita el vínculo entre los actores de la sociedad civil latinoamericana y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas.

Contexto y antecedentes

Costa Rica reconoce ocho pueblos indígenas: Cabécar, Bribri, Ngäbe, Térraba, Boruca, Huetar, Maleku y Chorotega. Según el Censo Nacional de 2011, más de 104 143 ciudadanos se auto-identificaron como indígenas, lo que representa el 2,4% de la población total. Esta es una de las tasas más bajas de población indígena en la región latinoamericana.

Asimismo, Costa Rica reconoce 24 territorios indígenas habitados por comunidades pertenecientes a los ocho pueblos indígenas antes mencionados. Estos territorios representan hasta el 6,7% del territorio nacional. Según la última publicación de la CEPAL sobre pueblos indígenas en América Latina, el 46,6% de la población indígena de Costa Rica vive en estos territorios, el 16,8% vive en la periferia y el otro 37,6% reside en otras partes del país.

Oficialmente, Costa Rica ha ratificado varios marcos legales nacionales e internacionales que protegen los derechos y medios de subsistencia de los pueblos indígenas, como por ejemplo su derecho a la tierra y el reconocimiento de sus derechos culturales, entre ellos la promoción de la educación bilingüe para niños indígenas y el derecho a la consulta previa, libre e informada.

A pesar de estas herramientas legales, la realidad para las comunidades indígenas de Costa Rica es diferente y estas preocupaciones han sido expresadas de forma reiterada por varios organismos de derechos humanos de la ONU y las propias comunidades indígenas, como se señalará a lo largo de este informe.



Este reporte aborda las cuestiones clave de preocupación con respecto al pleno disfrute de los derechos de los pueblos indígenas de Costa Rica que creemos que deberían ser destacadas en el marco del tercer Examen Periódico Universal del Estado parte.

Preocupaciones de los Pueblos Indígenas en Costa Rica

El derecho a la tierra y la seguridad territorial

El reconocimiento y protección de las tierras indígenas está consagrado en:

- i) la Ley General sobre Terrenos Baldíos (Ley N° 13 de 1939), que establece que las tierras habitadas por pueblos indígenas son inalienables;*
- ii) Ley n°2825 de 1961, a través del cual se creó el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), ahora llamado Instituto de Desarrollo Rural (INDER), y se estableció que los territorios indígenas y aquellos habitados por pueblos indígenas son propiedad del Estado;*
- iii) Decreto n°34 de 1956, en virtud de la cual se establecieron los primeros territorios indígenas en la región de Buenos Aires, provincia de Puntarenas: Boruca, Térraba, Ujarrás, Salitre, Cabagra y China Kichá;*
- iv) Ley n° 2330 de 1959, que reconoce el Convenio 107 de la OIT;*
- v) Ley n° 5251 de 1973, que estableció la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI) como un mecanismo para la coordinación institucional en apoyo de los pueblos indígenas;*
- vi) Ley n° 6172 (Ley Indígena) de 1977, en la cual las reservas indígenas establecidas en los decretos anteriores fueron reconocidas y determinadas como "inalienables e imprescriptibles, intransferibles y exclusivas para las comunidades indígenas que las habitan".*
- vii) Ley n° 7316 de 1972, reconociendo así el derecho de los pueblos indígenas a una consulta libre, previa e informada según el convenio 169 de la OIT.*

Sin embargo, el Estado ha mostrado poco interés en realmente aplicar estas leyes. No existe una política pública, una planificación estratégica o un adecuado presupuesto asignado para brindar protección a los pueblos indígenas para que posean y utilicen plenamente las tierras que se reconocieron como suyas a través de los decretos ejecutivos y las leyes aquí mencionadas.

Actualmente, entre el 38% y el 97% de los 24 territorios indígenas está ocupado por poblaciones no indígenas. En el caso del pueblo Térraba, el 88% de sus tierras está bajo custodia no indígena, y la comunidad China Kichá, del pueblo Bribri, ha perdido 97% de su territorio ahora en las manos de actores no indígenas. Estas tierras han sido objeto de un continuo acaparamiento de tierras por parte de empresas agroindustriales (banano y piña), cazadores y colonos, lo que ha provocado serios daños ambientales, desplazamientos forzados y conflictos.

El Estado no ha demostrado ninguna voluntad política para monitorear la correcta implementación de la Ley Indígena (Ley 6172) y aplicación de la Ley General sobre Terrenos Baldíos (Ley N° 13 de 1939; Ley N° 2825 de 1961, que transformó al ITCO en el ahora INDER; y Decreto N° 34 de 1956, que estableció los primeros territorios de: Boruca,

Térraba, Ujarrás, Salitre, Cabagra y China Kichá; y no ha acompañado a los pueblos indígenas en su proceso de recuperación de tierras sobre la base del Derecho Indígena; Ley Indígena y demás legislación citada. Peor aún, cuando las comunidades indígenas han intentado recuperar sus tierras usurpadas ~~rebadas~~, como en el caso de los China Kichá, el Estado no proporcionó ninguna medida de protección a pesar de sufrir acoso psicológico y físico y los ataques de los terratenientes no indígenas.

Otro punto de discusión es con respecto a la práctica de los ritos ancestrales indígenas. A pesar del reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas, muchas de las zonas de conservación del país se crearon sin previa consulta en áreas de uso cultural ancestral (tierras sagradas).

Las recomendaciones del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su visita al país en 2011, las preocupaciones y recomendaciones del CERD en 2007 y 2015, las observaciones del CDESCR en 2016 y la CEDAW en 2017, señalan la seriedad de este tema y han repetido su llamamiento para que el Estado respete sus propias leyes con respecto a la restitución y garantía a las tierras indígenas por parte de sus legítimos propietarios.

Gobernabilidad y autonomía

Los derechos de los pueblos indígenas al autogobierno y la administración se avalan a través del Artículo 4 de la Ley Indígena (n°6172). Sin embargo, estas entidades no están debidamente reconocidas.

En cambio, el Estado privilegia la mediación a través de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI) y las Asociaciones de Desarrollo Integral (ADI), instituciones que son completamente ajenas a las estructuras de poder tradicionales de las comunidades indígenas y que se impusieron sin su consentimiento. Estas entidades dependen de los organismos estatales de la capital y no proporcionan un enfoque culturalmente sensible a las necesidades específicas de la diversa población indígena de Costa Rica.

Cómo lo abordó el CERD en su última evaluación de Costa Rica, es preocupante que la CONAI y las ADI, mediante reglamento que contradice a la propia Ley Indígena, hayan suplantado a las propias instituciones de los pueblos indígenas cuando se relacionan con el Estado y tienen un amplio poder en la adjudicación de títulos de propiedad.

A pesar de las demandas y propuestas de las comunidades indígenas para encontrar alternativas a las ADI que sean más consistentes y representativas de sus necesidades, incluyendo la actualización del marco legal actual para armonizarlo con las culturas indígenas y respetar las normas internacionales que ha ratificado al nivel de la ONU y de la OEA, el Estado ha permanecido en silencio y continúa utilizando las ADI como administradores de facto y representantes legales de los territorios indígenas. Esto ha llevado a situaciones de ingobernabilidad en varios territorios.

Políticas públicas, planes nacionales de desarrollo y de ordenamiento territorial

Históricamente y sistemáticamente, los pueblos indígenas han sido excluidos de las políticas públicas. Debido a que estos programas se desarrollan sin ninguna participación indígena, no incluyen ningún elemento o aspecto fundamental que demuestre la visión mundial de los pueblos indígenas. La falta de sensibilidad cultural constituye un obstáculo para la realización de los derechos de los pueblos indígenas, incluidos sus derechos al desarrollo autónomo.

Este problema está particularmente presente en la elaboración e implementación de los Planes Nacionales de Desarrollo o las políticas de ordenamiento territorial. Estos planes se imponen a las comunidades indígenas sin consulta previa o poca inclusión en la elaboración de estos planes, lo que a menudo conduce a políticas que tienen impactos negativos en la cultura y el estilo de vida de los pueblos indígenas.

Un caso actual es el Plan Nacional de Desarrollo y e Inversión Pública (PNDIP) 2019-2022 actualmente abierto para consulta ciudadana, pero no incluye ningún aspecto o necesidad específica para los pueblos indígenas.

Cambio climático

Las comunidades indígenas son particularmente vulnerables al cambio climático y sus impactos. Sin embargo, el Estado no acompaña a los pueblos indígenas en su lucha contra el cambio climático, no ofrece ningún medio para mantener o aumentar su resiliencia frente a los efectos negativos. Los planes o proyectos de las comunidades indígenas para adaptar y mitigar el cambio climático no se han tenido en cuenta y el Estado no ha ofrecido apoyo técnico o financiero para desarrollarlos.

Derecho indígena a la consulta libre, previa e informada

A pesar de haber ratificado el Convenio 169 de la OIT que garantiza el derecho de los pueblos indígenas a una consulta libre, previa e informada, el Estado no cumple plenamente con su responsabilidad, como se ha señalado repetidamente en el CDESCR (2016), CERD (2007, 2015). CEDAW (2017), así como sujeto a recomendación durante el último EPU. Existe el Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas de Costa Rica, Decreto N° 40932 – MP – MJP, 06 de marzo de 2018, aún no se implementa o reglamenta en los territorios indígenas.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) continúa elaborando sus Planes Nacionales de Desarrollo sin la participación o consulta de los pueblos indígenas, como se mencionó anteriormente.

La Asamblea Legislativa aprueba leyes que impactan los derechos de los pueblos indígenas sin aplicar una Consulta Indígena, reemplazan esto con la noción de Consultas Institucionales que no cumplen con la definición del Convenio 169 de la OIT. De hecho, estas consultas institucionales se llevan a cabo durante 8 días en las ADI, cuya autoridad y agenda, como se explicó anteriormente, históricamente no están reconocidas por las comunidades indígenas.

El proyecto de ley 14.352 "*Proyecto de Ley para el Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas*", la única iniciativa que propusieron las propias comunidades indígenas, fue desatendido por la Asamblea Legislativa durante 24 años. Después de dos consultas

separadas que tuvieron lugar en 1995-1997 y luego en 2005-2007, la propuesta ha estado paralizada desde el 6 de septiembre de 2011 debido a la falta de voluntad política del poder ejecutivo y legislativo.

Algunos actores estatales han estado discutiendo la posibilidad de actualizar el proyecto de ley para armonizarlo con los estándares internacionales (como la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas) y presentar una nueva consulta, pero aún no se ha tomado forma. Sin embargo, el planteamiento indígena es que, la Asamblea Legislativa vote el Proyecto de Ley 14.532, de forma positiva para que se convierta en ley, o bien negativamente, para cerrar este largo capítulo.

El derecho y acceso a la salud

Cuando una persona indígena tiene que ser atendida en un hospital, el personal no toma en cuenta las especificidades culturales o las costumbres o tradiciones indígenas que a menudo resultan en malos tratos. Esto es cierto para las mujeres indígenas que son particularmente vulnerables a la violencia obstétrica cuando se las atiende durante el parto, a las que se obliga a seguir protocolos incompatibles con sus tradiciones culturales (CEDAW 2017). El Estado no reconoce la medicina tradicional indígena ni tiene en cuenta los conocimientos y prácticas tradicionales de los médicos indígenas.

Además, no hay servicios de alojamiento disponibles para las familias de pacientes indígenas que están hospitalizados, lo que dificulta que visiten o se queden para mantener a sus familiares.

El derecho a la educación

Se ha aconsejado al Estado que acelere la implementación y amplíe el acceso a la educación bilingüe para los niños indígenas, ya que es clave para el buen desarrollo y el pleno disfrute de los derechos del niño.

El Departamento de Educación Intercultural del Ministerio de Educación Pública (MEP) que está a cargo de la educación de los niños indígenas se modifica y debilita constantemente debido a la falta de personal y al presupuesto insuficiente para funcionar plenamente, lo que afecta gravemente la estabilidad y la calidad de los cursos educativos. El sistema de becas estatales para estudiantes indígenas no otorga ninguna subvención para estudios de educación superior, como las universidades que impiden el acceso a muchos estudiantes indígenas que no cuentan con los medios financieros para seguir su curso académico.

También es lamentable que los Programas Nacionales de Educación no tengan ningún módulo sobre las culturas indígenas de Costa Rica que mejoraría el conocimiento del patrimonio indígena del país y contribuiría a reducir la discriminación hacia los pueblos indígenas.

Otros aspectos sociales y culturales

El Estado no tiene ningún programa concreto o especializado para campañas de sensibilización y prevención sobre el uso de drogas entre jóvenes en territorios indígenas.

Si bien existen programas de erradicación para detener el cultivo de marihuana en algunos territorios indígenas, estos planes no ofrecen ninguna producción de cultivos alternativos ni presentan ningún otro de desarrollo de fuentes de ingresos de las comunidades indígenas que cultivan la planta. De manera similar, el Estado no promueve ni alienta la recuperación y la implementación de los Sistemas Culturales Indígenas de Conservación de los Recursos, Producción y Soberanía de Alimentos.

La legislación actual impide los derechos de los indígenas al acceso y uso de los ecosistemas indígenas, a pesar del hecho de que muchas de estas áreas se han mantenido y mantenido durante milenios por estas mismas personas.

Recomendaciones

En vista de la situación expuesta y las preocupaciones expresadas por las comunidades indígenas consultadas por la Mesa Nacional Indígena de Costa Rica, sugerimos las siguientes recomendaciones al Estado de Costa Rica:

1. **Recomendar la inmediata y adecuada implementación de la Ley Indígena** (Ley 6172) y tomar las medidas necesarias para acompañar y garantizar a los pueblos indígenas en su proceso de recuperación de tierras sobre la base de la Ley Indígena, conforme lo han reiterado el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su visita al país en 2011, las preocupaciones y recomendaciones del CERD en 2007 y 2015, las observaciones del CDESCR en 2016 y la CEDAW en 2017.
 - 1.1. En especial **reforzando al autogobierno y la administración indígena** y sus instituciones, reconociendo en la práctica las instituciones indígenas, dando aplicación al Artículo 4 de la Ley Indígena (n°6172), conforme lo manifestó el CERD en su última evaluación de Costa Rica, es preocupante que la CONAI y las ADI hayan suplantado a las propias instituciones de los pueblos indígenas cuando estas se relacionan con el Estado dado que tienen un amplio poder en la adjudicación de títulos de propiedad.
 - 1.2. Actualizar la legislación indígena, con énfasis en el reglamento de la ley indígena y ley de Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), para que en el reglamento se incluya que la gobernabilidad territorial indígena sea mediante sus estructuras comunitarias tradicionales debidamente electas y reconocidas por el pueblo; y en la ley de DINADECO, se incluya un capítulo específico para Pueblos Indígenas.
 - 1.3. Establecer un mecanismo permanente de seguridad ciudadana para la población indígena, en los territorios indígenas del país, con énfasis en los territorios que sufren mayor represión; así como controles de aspectos externos que influyen en la producción de drogas y narcotráfico en los territorios.
2. **Tomar las medidas legislativas y administrativas necesarias** para que los pueblos indígenas sean realmente consultados en la elaboración e implementación de los Planes Nacionales de Desarrollo o las políticas de ordenamiento territorial asegurándose que sus derechos sean considerados en ellos, incluido su derecho al desarrollo autónomo.
3. **Elaborar en conjunto con las comunidades indígenas los planes de acción y las medidas especiales** para aumentar su resiliencia frente a los efectos negativos del cambio climático, ofreciendo apoyo técnico y financiero para la implementación de sus propias propuestas para mitigar y combatir los efectos negativos a los cuales son especialmente sensibles las comunidades indígenas.
4. **Desarrollar e implementar el Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas de Costa Rica**, como lo han recomendado el CDESCR (2016), CERD (2007, 2015). CEDAW (2017), así el último EPU de Costa Rica, se cuenta con un Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas, medida aún no implementada por el Estado.

5. **Impulsar la aprobación del "Proyecto de Ley para el Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas"**, la única iniciativa que propusieron las propias comunidades indígenas, y que ha sido desatendida por la Asamblea Legislativa durante 24 años. Que la Asamblea Legislativa someta a votación el proyecto de ley para que se convierta en ley de la república, o en su defecto lo vote negativamente.
6. **Establecer protocolos de atención médica compatibles con las tradiciones indígenas**, en especial para la atención obstétrica, en la que las mujeres son sometidas en ocasiones a la violencia obstétrica, reconociendo la medicina tradicional indígena que tienen en cuenta conocimientos y tradiciones culturales, conforme lo recomendó el (CEDAW) en 2017 y creando alojamientos para las familias de pacientes indígenas cercanos a los centros hospitalarios.
7. **Garantizar y acelerar con medidas concretas la implementación en el acceso a la educación bilingüe** para los niños indígenas como clave para el buen desarrollo y el pleno disfrute de los derechos del niño. Fortalecer el Departamento de Educación Intercultural del Ministerio de Educación Pública (MEP) que está a cargo de la educación de los niños indígenas, asignado los recursos presupuestales y personal necesarios, pues estos han venido disminuyendo constantemente. Establecer un programa nacional de becas universitarias que facilite el acceso de los indígenas a la educación superior universitaria.
8. **Crear e implementar un programa de cultivos alternativos** para la sustitución de los cultivos de marihuana, como una alternativa de desarrollo de fuentes de ingresos de las comunidades indígenas que cultivan la planta. Impulsar programas de soberanía alimentaria en las comunidades indígenas. Elaborar e implementar un plan de prevención de consumo de drogas para los jóvenes en sus propias comunidades.