

UNCT Costa Rica
Segundo ciclo del Examen Periódico Universal

Información sobre el seguimiento a las recomendaciones hechas al Estado de Costa Rica durante el primer ciclo del Examen Periódico Universal y otros aspectos relevantes en materia de derechos humanos

Estado de derecho, administración de justicia y régimen penitenciario

Costa Rica es una democracia con una institucionalidad fuerte, donde prevalece el Estado de derecho y la separación de poderes, pero actualmente existe un clima de desconfianza generalizada y frustración entre la población por la gestión de las instituciones públicas, según se desprende de diversos estudios de opinión.

En 2012, una mayoría calificada de diputados de la Asamblea Legislativa votó contra la reelección de un magistrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a través de un procedimiento extemporáneo. Este acto fue entendido por funcionarios judiciales, la prensa, líderes políticos y por un sector importante de la ciudadanía como una interferencia indebida del Poder Legislativo para reestructurar la composición de esa Sala y, por tanto, como una amenaza a la independencia del Poder Judicial. Importantes manifestaciones públicas de repudio a ese acto y acciones judiciales provocaron la reinstalación del magistrado en su cargo, lo que se entendió como una defensa del Estado de derecho. Este ejemplo muestra, a pesar de las críticas, una confianza de la ciudadanía en las instituciones.

El Poder Judicial sigue gozando de alta confianza entre la ciudadanía. A pesar de limitaciones de acceso a la justicia para algunas personas y poblaciones en asuntos particulares, en general este es un derecho plenamente ejercido, tanto por la disponibilidad física de oficinas judiciales como por el bajo costo relativo para los usuarios.

En 2011, la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia elaboró la Política institucional para el acceso a la justicia de la población migrante y refugiada.

En 2012 el ACNUR capacitó a 123 jueces sobre el Derecho Internacional de los Refugiados y particularidades de esta población a fin de mejorar su acceso al sistema judicial. En este año se tiene programado capacitar a defensores públicos sobre esta materia.

En sesión N° 35-13 de el Consejo Superior del Poder Judicial se tomó el acuerdo que permite a las personas migrantes en situación irregular o que no cuentan con documento de identidad vigente, acceso a instancias que brindan protección de sus derechos.

Costa Rica carece de una normativa articulada y comprensiva en materia penitenciaria, que incorpore una perspectiva de derechos humanos, con un enfoque de género, dirigida efectivamente a la reinserción social. Recientemente se presentó a la Asamblea Legislativa bajo el Expediente 18.867 un proyecto de ley sobre ejecución de la pena que responde a esas características. Fue elaborado con participación de diversas instituciones vinculadas a este tema, con apoyo del PNUD. Es necesario instar al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo para que impulsen la discusión de este proyecto en momentos en que la situación penitenciaria se ha agravado sensiblemente.

En los últimos años, la tasa de población penitenciaria por cien mil habitantes pasó de 218 en 2008, a 308 en 2011. Se calcula un promedio de sobrepoblación carcelaria de alrededor del 30%, aunque en algunos centros penales llega al 50% y en ciertos pabellones alcanza más de 100%.

El Ministerio de Justicia, a través del Poder Judicial, ha iniciado una evaluación sobre el Estado del Sistema de Justicia Penal Juvenil. La Escuela Judicial inició una serie de cursos especializados en la Ley de Justicia Penal Juvenil (Ley N° 7576) para fortalecer las capacidades de los operadores de justicia sobre el tema.

Libertad de religión y credo.

La negociación de un Concordato con la Santa Sede y la influencia de liderazgos religiosos en distintos ámbitos, incluyendo la Asamblea Legislativa, hacen temer a algunos sectores la dificultad para que Costa Rica pueda reformar la Constitución Política para pasar a ser un Estado laico. Aparte del aspecto normativo, se percibe en la práctica una influencia importante de sectores religiosos en la toma de decisiones legislativas y de política pública, incluso llegando a comprometer el cumplimiento de obligaciones internacionales. Ejemplo de ello es el incumplimiento a la fecha de la Sentencia del Caso Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica (Corte Interamericana de Derechos Humanos), por la que se condena al Estado al entenderse que la prohibición para aplicar la fertilización in vitro en el país violenta los derechos a la vida privada y familiar. La Corte ordenó, entre otras medidas de reparación, dejar sin efecto esa prohibición. A la fecha, la Asamblea Legislativa no ha aprobado legislación en ese sentido y desde el Poder Ejecutivo no se perciben esfuerzos para lograr ese propósito. En contra de una legislación de ese tipo se han pronunciado líderes de las iglesias Católica y Evangélica.

Algo parecido sucede con iniciativas para el reconocimiento de derechos de personas LGBT.

Derechos humanos de las mujeres

En 2001 el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer examinó los informes periódicos quinto y sexto de manera combinada. El Comité reconoció la importancia de la aprobación de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017 y su Plan de Acción Quinquenal (2008-2012), así como el esfuerzo para aumentar la participación de las mujeres en la vida política, incluida la reforma integral al Código Electoral (2009). Así mismo, destaca la aprobación de leyes encaminadas a proteger a las mujeres de la violencia, en particular, la Ley contra la Violencia Doméstica (N° 7586), la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres (N° 8589/2007) y su modificación (N° 8929/2011), y la Ley de Protección a Víctimas y Testigos (N° 8720/2009).

Sin embargo, persiste preocupación por la escasa difusión de la Convención y el Protocolo Facultativo entre la población, en general, y especialmente entre los funcionarios públicos. Se instó al Estado a promover campañas de sensibilización dirigidas a las mujeres para que conozcan sus derechos y los medios de protección.

En 2011 el INAMU lanzó la campaña “Sumate, es tiempo de igualdad” para educar a los diferentes sectores sociales sobre los derechos humanos de las mujeres.

En materia de violencia contra la mujer, persisten formas e intensidad de ciertas manifestaciones así como debilidades en el sistema de registros de esos eventos. El Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) coordina un sistema de información interinstitucional denominado Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género en Costa Rica (SUMEGIV) cuyo objetivo general es “definir, construir y mantener un sistema de información a partir de la homologación de registros y la construcción de indicadores claves y consensuados que permita mostrar la dimensión de la violencia de género”. Sin embargo, su capacidad técnica y tecnológica es muy limitada y la información que provee es desactualizada, con escaso nivel de desagregación y sin mayor análisis. Hacen falta decisiones políticas y asignación de fondos para superar esas limitaciones que impactan negativamente el abordaje articulado de la violencia contra las mujeres y la toma de decisiones estratégicas al respecto.

La Ley Nº 8925 del 12 de marzo de 2011, que modifica la Ley contra la Violencia Doméstica, crea un registro interno de agresores a cargo del Poder Judicial, amplía el plazo inicial de las medidas de protección de seis meses a un año, evitando gestiones por parte de la víctima; se fortalece el acceso a la justicia de las víctimas mediante el acompañamiento, asesoramiento, coadyuvancias y permite que las autoridades penales apliquen las medidas en ausencia de los juzgados de violencia doméstica especializados.

La Estrategia de Redes (INAMU) busca construir y consolidar un espacio de coordinación intersectorial, interinstitucional y de la sociedad civil, para el desarrollo de políticas locales de prevención, detección y atención de la violencia intrafamiliar.

El Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres (PLANNOVI) se dirige a garantizar una asistencia efectiva a las mujeres víctimas de violencia.

El Comité insta al Estado a garantizar mecanismos de protección y albergamiento a mujeres víctimas de trata de personas por el tiempo que sea necesario y a tomar medidas específicas para prevenir la violencia contra las mujeres migrantes, incluido el femicidio.

Existen los Centros Especializados de Atención de Albergue Temporal para Mujeres Afectadas por la Violencia Intrafamiliar, sus Hijos e Hijas (CEAAM). El INAMU cuenta con albergues ubicados en diferentes partes del país, en los cuales las mujeres agredidas con sus hijas e hijos pueden encontrar refugio y apoyo por determinado tiempo, que les posibiliten la construcción de una vida sin violencia. Adicionalmente,

existe la Delegación de la Mujer (INAMU) especializada en brindar atención a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar con asistencia de abogadas, psicólogas y trabajadoras sociales.

En relación con la atención de la violencia sexual, se cuenta con el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a las Víctimas de Violación Sexual en las primeras 72 horas, proceso liderado por el Poder Judicial en coordinación con la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y otras instancias que intervienen en este tipo de casos. Asimismo, se encuentra en sus etapas iniciales un proyecto piloto de equipos de respuesta rápida en casos de violación sexual para reducir la victimización.

Como se dijo, el sistema penitenciario carece de una perspectiva de género y no considera mecanismos diferenciados de tratamiento de las privadas de libertad ni de reinserción social adecuados para su particular condición. No obstante, se dio un importante progreso en este campo con la reforma al artículo 77 de la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de unos no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo. Este establecía, de manera general, la aplicación de una pena de 8 a 20 años de prisión a quien introduzca drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en un centro penal. Con la reforma, se reducen las penas de 3 a 8 años para aquellas mujeres que hayan incurrido en ese delito y que reúnan una o varias condiciones de vulnerabilidad propia o de su núcleo familiar. Esta medida introduce una perspectiva de género en este campo pero su implementación tiene grandes retos, pues la población beneficiaria ha mostrado un alto grado de reincidencia debido a la limitadas oportunidades de reinserción social que encuentra al salir de prisión. Por eso el Estado debe acompañar esta reforma con políticas públicas y acciones institucionales que permitan a las mujeres acceder a trabajos estables remunerados o el desarrollo de emprendimientos productivos, para lo cual se requiere capacitación, asistencia social y acceso al crédito.

El Comité hace recomendaciones orientadas a proteger los derechos de las trabajadoras migrantes, que encuentran dificultades para regularizar su situación debido a los altos costos de los procesos administrativos y a la negativa de empleadores de garantizar su aseguramiento, que es un requisito para la regularización. También llama la atención del Estado sobre la especial vulnerabilidad que presentan las mujeres migrantes frente a la violencia por razones de género, incluyendo el femicidio, y solicita diseñar y aplicar políticas en esta materia para esta población así como garantizar el acceso de las mujeres víctimas a los programas y servicios institucionales.

Por otro lado, el 16 de diciembre del 2010 se aprobó la Recomendación general N° 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, la cual abre la oportunidad para que el Estado asegure que en la elaboración del próximo informe participaran activamente el INAMU y el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM).

En noviembre de 2010 se dio la aprobación de la Ley N° 8901 de Porcentaje mínimo de mujeres que deben integrar las directivas de asociaciones, sindicatos y asociaciones solidaristas.

Se cuenta con el Sistema de Gestión Laboral en Igualdad y Equidad de Género y con el Sello de Equidad que identifica las buenas prácticas en materia de promoción de igualdad de género.

También se ha dado la reforma del Código de Trabajo en lo relativo a la protección laboral de las trabajadoras domésticas y la equiparación de los derechos y condiciones laborales con las demás personas trabajadoras (2009).

En febrero de 2013 la Asamblea Legislativa aprobó su Política de Igualdad y Equidad de Género y su plan de acción, en un proceso de diagnóstico y construcción apoyado por el PNUD. Esta busca garantizar la incorporación de este enfoque en el quehacer del Poder Legislativo con miras a corregir desigualdades entre hombres y mujeres, mediante la redistribución de recursos económicos, culturales, políticos y ambientales.

En Costa Rica el aborto no es legal y aunque existe un Protocolo de Atención Post-Aborto, este no es suficiente divulgado y se desconoce sus alcances institucionales. Por otra parte, si bien existe un Protocolo de Aborto Terapéutico respaldado por el Aborto Impune establecido en la legislación nacional, tampoco se conoce con precisión el grado de apropiación, implementación y generalización institucional del mismo. Existen denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la negación del aborto terapéutico. El aborto es permitido solo en casos en que pelagra la vida o la salud de la madre, sin embargo se tiende a realizar una interpretación restrictiva de la salud (limitada a la salud física) y, al no existir un mecanismo institucional que obligue a la aplicación de la legislación, las posiciones y creencias personales de quienes operan los servicios tienden a ser la base de las decisiones que se toman al respecto.

Derechos de los niños y las niñas

Costa Rica cuenta con la Política Nacional de Infancia y Adolescencia (PNNA) 2009-2021 y, a partir de 2010, se encuentra en elaboración el Plan de Acción de la Política.

El país no cuenta con una Sistema de atención de niños, niñas y adolescentes en condición de abandono, por lo que a partir del 2012 se está apoyando la creación de un “Sistema Nacional de Alternativas de Abrigo Temporal de Costa Rica”, iniciativa desarrollada por el Patronato Nacional de la Infancia (PANI).

El Comité de los Derechos del Niño (CDN) alienta al Estado a fortalecer el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de los Niños y Adolescentes (SNPI) y las actividades relacionadas para dar seguimiento y evaluar los progresos logrados en la realización de los derechos del niño, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), y el diseño de políticas y programas para aplicar la Convención. El Estado Parte debería asegurar que los datos desglosados por edad, sexo, ubicación geográfica, nacionalidad, educación y las bases socio-económicas para facilitar el análisis de la situación de todos los niños. El SNPI se encuentra en revisión y, en 2014, se planea realizar un diagnóstico con el propósito de fortalecerlo y establecer mecanismos de autoevaluación permanente.

El Ministerio de Planificación Nacional y de Política Económica (MIDEPLAN) en conjunto con el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, se encuentran elaborando el Plan Nacional de Protección Integral para Niños, Niñas y Adolescentes en situaciones de violencia y abuso. El Plan estará listo en 2013 y se implementará a partir de 2014.

En el año 2012, el PANI, la Dirección General de Migración, la ONG ACAI y el ACNUR, firmaron un Convenio para la protección de los niños y las niñas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiada en situación de vulnerabilidad en el país, el cual rescata las particularidades de esta población.

El CDN, aunque acoge con satisfacción la reciente legislación aprobada por el Estado Parte para proteger a los niños de las peores formas de trabajo infantil (Ley No. 8922), de conformidad con el Convenio No. 182 de la OIT, así como de la explotación en el trabajo doméstico (Ley No. 8842), sigue preocupado por la ausencia de una estrategia coordinada y de un presupuesto específico para combatir las peores formas de trabajo infantil, y toma nota de las recomendaciones dirigidas al Estado Parte durante el Primer Ciclo del Examen Periódico Universal. Asimismo preocupa el elevado número de niños involucrados en trabajo infantil, incluidas sus peores formas, en varios sectores, incluyendo los sectores de agricultura, pesca, construcción y servicios, y particularmente en la economía informal. El Comité también está preocupado por la falta de datos estadísticos actualizados sobre el número de niños y adolescentes trabajadores.

Cada año Costa Rica recibe un número importante de población indígena migrante panameña que ingresan en núcleos familiares, en setiembre de cada año y retornan entre febrero y marzo. Al respecto debe ponerse especial atención al trabajo de las personas menores de edad en las fincas cafetaleras, lo que implica la necesidad de adoptar acciones institucionales dirigidas a la erradicación del trabajo infantil. También se debe garantizar que el proceso educativo no sea interrumpido debido a la movilidad. Esto requiere de la adopción de acuerdos binacionales, entre otros aspectos, permitan el reconocimiento mutuo de las certificaciones educativas de manera que puedan avanzar en el programa educativo sin ser expulsados del mismo o queden rezagados. Asimismo se debe garantizar la continuidad de la atención preventiva de salud.

El país cuenta con la Ley N° 7899 contra la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad, de 3 de agosto de 1999, que sanciona con pena de prisión diversas conductas asociadas a esta actividad. Sin embargo el CDN recomienda al Estado Parte:

- a) Asegurar el establecimiento de la coordinación interinstitucional y asignar recursos suficientes para la prevención de la explotación sexual de niños, incluso a nivel local y por medio de la adecuada organización de los diferentes sectores que conforman el Sistema Nacional de Protección Infantil;
- b) Revisar y aplicar eficazmente los programas de apoyo, rehabilitación y reintegración de niños víctimas de explotación sexual;
- c) Asegurar que los programas y políticas para la prevención, recuperación y reintegración de los niños víctimas concuerdan con los documentos finales aprobados en Los Congresos Mundiales contra la Explotación Sexual de los Niños de 1996, 2001 y 2008 celebrados en Estocolmo, Yokohama y Río de Janeiro; y
- d) Mejorar la recopilación y desglose de datos sobre el número de niños víctimas de explotación sexual y el abuso, el número de autores condenados, y los tipos de asistencia a las víctimas.

Actualmente Costa Rica tiene en discusión en el seno de la Asamblea dos proyectos de ley, el primero es una propuesta para una Ley especial para la protección de los derechos de la niñez y adolescencia frente a la violencia y el delito en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación y reformas al código penal. (Expediente Legislativo N.º 18230) y el segundo proyecto de Ley se refiere a una “Reforma de los artículos 173, 173 bis y 174 y adición de los artículos 174 bis y 174 ter al Código Penal, Ley N° 4573, sobre pornografía infantil”.

Derechos humanos de las personas LGBTI

Costa Rica suscribió la declaración presentada por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 22 de marzo de 2011, en la que se exhorta a la comunidad internacional a poner fin a las violaciones de los derechos humanos basadas en la orientación sexual y la identidad de género. Sin embargo, acciones de este tipo no se han traducido en normas jurídicas y políticas públicas que clara y manifiestamente reconozcan los derechos de esas personas y los mecanismos concretos para su goce y protección efectiva.

La Sala Constitucional (voto de mayoría 7262-2006 de 23 de mayo de 2006) rechazó una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 14 inciso 6 del Código de Familia y 176 del Código Penal que impiden el matrimonio civil entre personas del mismo sexo. Sin embargo, la Sala interpreta que el problema no radica en las normas impugnadas sino más bien en la ausencia de normativa apropiada para regular esos efectos, y sugiere al legislador desarrollar desarrollos legislativos para regular los vínculos o derechos que deriven de las tales relaciones.

Posterior a esa sentencia, se han presentado a la Asamblea Legislativa dos Proyectos de Ley sobre Sociedades de Convivencia, el primero con dictamen negativo de mayoría de la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos y el segundo en discusión (Expedientes N° 17.668 y N° 18.481, respectivamente).

Por otro lado, la sociedad civil y sectores activistas se encuentran haciendo movilización social para presentar, bajo la figura de Iniciativa Popular, un proyecto de ley que busca el Matrimonio Igualitario.

Una reforma a la Ley General de la Persona Joven (Ley N° 8261 de julio de 2012) establece el “derecho al reconocimiento, sin discriminación contraria a la dignidad humana, de los efectos sociales y patrimoniales de las uniones de hecho que constituyan de forma pública, notoria, única y estable, con aptitud legal para contraer matrimonio por más de tres años”. Sobre esta base, parejas del mismo sexo han solicitado ante juzgados de familia el reconocimiento jurídico de su relación como unión de hecho. En uno de esos casos el Juzgado de Familia de San José denegó la solicitud al considerar que el Código de Familia establece como única unión posible la formada entre un hombre y una mujer.

Debe mencionarse la alianza establecida por diferentes instituciones como el Consejo de la Persona Joven, el INAMU, el Ministerio de Educación Pública, entre otras, con la sociedad civil para el desarrollo,

capacitación e implementación de manuales de buenas prácticas, protocolos, guías institucionales para la no discriminación por orientación sexual e identidad de género.

Está pendiente la adecuación de la normativa y prácticas para que los documentos de identificación, incluyendo los migratorios, sean congruentes con la expresión e identidad de género de quienes sean sus titulares.

En el año 2012, el gobierno de Costa Rica otorgó protección internacional como refugiados a dos personas que sufrieron persecución por su orientación sexual en sus países de origen.

Derechos humanos de las personas con discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (y su protocolo opcional) fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 8 de agosto del 2008. Costa Rica depositó el instrumento de ratificación el 1º de octubre de ese año. El primer Informe País sobre el Cumplimiento de la Convención fue presentado en 2011.

Desde 2012, Costa Rica cuenta con la Política Nacional en Discapacidad 2011-2021, (PONADIS) (decreto Nº 36524-MP-MBSF-PLAN-S-MTSS-MEP), que establece compromisos del Estado con la población con discapacidad de acatamiento obligatorio para la institucionalidad pública nacional. Crea una instancia a nivel técnico con representantes de instituciones y sectores relacionados con su ejecución bajo la coordinación del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), rector del área, que se encuentra desarrollando el Plan de Acción de la Política.

Para visibilizar el tema de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, se está desarrollando un estado de situación de la niñez y adolescencia con discapacidad, para tratar de establecer acciones que puedan ser incluidas en dicho Plan.

La aplicación del Marco de Aceleración de los ODM (MAF) se concretó con la elaboración del Plan Nacional para la Inclusión Laboral de la Población con Discapacidad en Costa Rica, liderada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el CNREE, apoyados por el Sistema de las Naciones Unidas. El plan busca mejorar las oportunidades de participación económica de la población con discapacidad, especialmente jóvenes entre los 15 y 35 años.

Discriminación racial y otras formas de discriminación

Costa Rica ha venido trabajando en la elaboración del Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial, que pretender constituir en el punto de partida para el desarrollo de políticas públicas y legislación articulada para la lucha contra el racismo y la discriminación y la promoción de la igualdad inclusión social y el respeto hacia los otras personas. Este proceso todavía se encuentra en construcción y por ello debe instarse al Estado a que defina un cronograma y objetivos concretos de trabajo que permitan verificar avances y dar seguimiento.

En el 2011, el Comité de los Derechos del Niño (CDN) en el Informe sobre las “Observaciones de los reportes presentados por los Estados Parte bajo el artículo 44 de la Convención”, menciona que la preocupación por continuas actitudes discriminatorias y prejuicios contra niños indígenas, afrodescendientes, nicaragüenses y otros niños inmigrantes. Asimismo, el Comité sigue preocupado por crecientes desigualdades que afectan a niños indígenas con respecto al acceso a la salud (la mortalidad infantil es dos veces más alta que el promedio nacional) y educación (el analfabetismo es seis veces superior a la media nacional), especialmente en zonas rurales y costeras.

Por otro lado, en relación a las personas portadoras de VIH/SIDA, existe una Comisión de Derechos Humanos del CONASIDA (máximo órgano coordinador de la respuesta del país al VIH y al SIDA establecida mediante Ley General del VIH) encargada de investigar toda denuncia de discriminación por VIH o SIDA. No obstante, no parece estar funcionando regularmente, lo cual reduce las posibilidades de disminuir la impunidad frente a las medidas discriminatorias que pudieran estarse dando en el país. Es relevante recomendar al Estado el fortalecimiento de esa instancia y el monitoreo de su trabajo.

Derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo

En materia legislativa y política, Costa Rica ha avanzado significativamente en términos de enfoque y abordaje del fenómeno de migración. La Ley General de Migración (Nº 8764 de 1 de marzo de 2009) y sus reglamentos trascienden el enfoque de seguridad nacional y avanzan hacia una perspectiva de derechos humanos. La creación de la Dirección de Integración dentro de la Dirección General de Migración y Extranjería y sus iniciativas, son un paso relevante, pero aún es largo el camino para hablar de un reconocimiento y acceso universal a los derechos de las personas migrantes y sus familias. Por ello resulta relevante insistir en la firma y ratificación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

La implementación de la Ley General de Migración requiere del análisis de aspectos como: 1) los costos de trámites y requisitos de regularización u obtención de permisos laborales y 2) la dependencia absoluta de los trabajadores y las trabajadoras de sus empleadores, en algunas categorías laborales, para obtención de permisos laborales, lo cual los coloca en una situación de mayor vulnerabilidad.

En 2011, durante la XVII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, de la que Costa Rica fue parte, se reconoce que los trabajadores migrantes y sus familias son particularmente vulnerables y se reafirma la importancia de proteger plenamente sus derechos humanos, independientemente de su condición migratoria. No obstante, en la práctica, los derechos de los y las trabajadoras migratorias en el país son vulnerados, como también lo son los de sus familiares, pues no se contempla la posibilidad de reunificación familiar. Las denuncias de explotación laboral de trabajadores migratorios, incluyendo casos de trata de personas, evidencian que existen vulnerabilidades en sectores laborales específicos como son el servicio doméstico, la agroindustria, la construcción, que corresponden justamente a los servicios donde se agrupan la mayor parte de estos trabajadores.

El país aún carece de instalaciones de albergamiento temporal diferentes del Centro de Aprehensión de Migrantes en los que se pueda ofrecer protección a personas migrantes irregulares que han sufrido

abusos o son víctimas de delitos vinculados con la migración, como la trata de personas, sin que ello implique la privación de su libertad.

En su informe anual de 2012, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) señaló que el Centro de Aprehensión Temporal para Extranjeros en Condición Irregular “no cumple con los requisitos y exigencias actuales para funcionar como centro de detención administrativa, por lo que se recomienda en forma urgente la adquisición de otro edificio o infraestructura que cuente con las condiciones de detención señaladas en los Instrumentos Internacionales de Protección de Derechos Humanos”. Asimismo, destacó que por las características del espacio físico, no se puede establecer una adecuada clasificación de las personas aprehendidas, lo que genera conflictos de convivencia.

Asimismo, el MNPT resaltó en su informe de labores de 2012 una grave situación relacionada con la detención de un ciudadano cubano en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría por un periodo de aproximadamente 50 días, en circunstancias que el MNPT calificó como trato o pena degradante y una violación a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. En este orden de ideas, resulta primordial que, además de las garantías procesales pertinentes, cualquier espacio que sea utilizado para la detención administrativa de personas migrantes cumpla con los estándares internacionales mínimos en la materia.

En el 2011 el MNPT recomendó a las autoridades de la Dirección General de Migración y Extranjería realizar un estudio integral sobre la forma en la que se estaba llevando a cabo el proceso administrativo de deportación con el fin de que el plazo de detención fuera el mínimo. Si bien en su informe anual de 2012 el MNPT constató una mejoría en la duración de la detención administrativa, persiste la preocupación por la inexistencia de plazos perentorios respecto de este tipo de detenciones.

Asimismo, debe subrayarse que la extensión de una aprehensión administrativa o de una detención administrativa, podría tornarse en términos prácticos en una medida privativa de libertad y de carácter sancionatorio. Asimismo, es importante recalcar que la mera existencia de recursos administrativos y judiciales de revisión de las decisiones no es una garantía contra la arbitrariedad, ya que los mismos deben ser efectivos y resolver las variadas limitaciones que pueden tener las personas migrantes según su situación particular para acceder a una tutela judicial efectiva.

El Reglamento de Refugiados a la Ley de Migración y Extranjería permite a los solicitantes de la condición de refugiados a trabajar luego de transcurridos tres meses desde que plantearon su solicitud de protección internacional. También reconoce el derecho de presentar un recurso de revocatoria con apelación en subsidio ante la resolución que deniegue la protección internacional. El ACNUR ha podido observar con positivismo la aplicación de este principio de forma constante y uniforme.

En el año 2011 se creó el Tribunal Administrativo Migratorio, órgano independiente que resuelve en segunda instancia las apelaciones sobre la denegatoria de la condición de refugiada emitida por la primera instancia. El modelo de este tribunal es único en la región Latinoamericana.

En el año 2012, el Patronato Nacional de la Infancia, la Dirección General de Migración, la ONG ACAI y el ACNUR, firmaron un Convenio para la protección de los niños y las niñas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiada en situación de vulnerabilidad en el país, el cual rescata las particularidades de esta población.

Así mismo la Dirección general de Migración y Extranjería creó la Unidad de Integración y Desarrollo Humano, la cual ha impulsado importantes programas que fomenten la integración de las personas migrantes y refugiadas, iniciativa que se considera positiva y novedosa en la región. Dentro de estas iniciativas se ha desarrollado el Plan Nacional de Integración.

Es importante mencionar que el Consejo Nacional de Migración ha emitido la Política Migratoria Integral que está a la espera de ser aprobada por el Poder Ejecutivo .

En materia de acceso efectivo a servicios y prestaciones sociales, incluyendo el acceso al agua potable, sanidad y vivienda, los informes de integración 2011 y 2012 emitidos por la Dirección General de Migración señalan significativas brechas existentes entre la población nacional y la población migrante.

Respecto a aseguramiento, la condición de irregularidad migratoria, aunado a los altos costos de los procesos de regularización y la poca exigibilidad sobre los empleadores para que pongan a derecho a sus trabajadores y trabajadoras – incluyendo las domésticas – ,limitan el acceso real de las personas migrantes a la seguridad social. Si bien el grado de aseguramiento directo de las personas y trabajadores migrantes ha aumentado de manera significativa en los últimos años, muchos lo hacen mediante sistemas de auto-aseguramiento y su acceso afectivo a los servicios de salud es menor.

La posición de Costa Rica que aportará al Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo (octubre de 2013), organizado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, fue construida a través de una consulta amplia e intersectorial que permitió reafirmar el enfoque democrático a partir del cual el Estado considera que debe abordarse la migración.

Trata de personas

La aprobación y entrada en vigor de la Ley N° 9095 contra la Trata de Personas y creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT), de 26 de octubre de 2012 –en adelante Ley contra la TdP- constituye un paso importante en la lucha contra este delito. La ley tiene un enfoque de protección a las víctimas e incorpora mecanismos interinstitucionales e interdisciplinarios que buscan una respuesta de Estado que incorpore los componentes de prevención, atención de las víctimas y persecución del delito. Resulta particularmente importante que se haya establecido un mecanismo para la provisión de recursos económicos que hagan viables las medidas y mecanismos adoptados. El establecimiento de mecanismos idóneos para la asignación y ejecución transparente y racional de estos fondos será vital para el efectivo cumplimiento de los objetivos planteados en la ley.

Igualmente, será indispensable redoblar esfuerzos para:

- Mejorar mecanismos de colaboración y coordinación interinstitucional para garantizar el funcionamiento adecuado de los mecanismos previstos para la detección, identificación, atención y protección de las víctimas.
- Garantizar la reglamentación de la categoría migratoria de trata de personas que garantice el acceso de las víctimas de trata no solo a protección migratoria inmediata y temporal, si no también que faciliten el acceso a soluciones duraderas como son la residencia temporal o permanente.
- Promover la modernización y adecuación de la normativa relativa a donación y trasplantes de órganos, tejidos y fluidos humanos que impidan la práctica de delitos asociados a la comercialización de estos componentes humanos anatómicos, incluyendo el tráfico de órganos y el turismo de trasplantes.
- Asegurar procesos de formación continuos y permanentes para funcionarios públicos que se ocupan de la trata de personas cumplan los mandatos de prevención represión y sanción de forma efectiva.
- Profundizar en la investigación y creación de registros y estadísticas.
- Realizar campañas de información y sensibilización acerca de la trata de personas para fortalecer la prevención y promover la denuncia social.
- Asegurar que los protocolos y servicios de atención desarrollados e implementados sean sensibles y acordes a las necesidades de protección de grupos en especial situación de vulnerabilidad, entre ellos las personas LGBT, indígenas, niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad que han sido víctimas y/o sobrevivientes del delito de trata de personas.

Esta ley incluye reformas importantes al Código Penal para mejorar la tipicidad de diversas conductas asociadas a la trata de personas y aumentar algunas de las sanciones.

Si bien la Ley contra la TdP contempla una serie de normas sustantivas y procesales que buscan favorecer el acceso a la justicia, deben profundizarse los procesos de formación continuos y permanentes para las y los operadores de justicia en relación con las diversas manifestaciones del delito de trata de personas, buenas prácticas y lecciones aprendidas para su investigación y persecución y derechos de las víctimas en el marco de las investigaciones. Igualmente debe avanzarse en la determinación de medidas de reparación y compensación integrales para las víctimas. Esto debe extenderse a otros funcionarios públicos cuyas responsabilidades les permiten detectar, identificar o perseguir el delito de trata de personas.

Derechos de los pueblos indígenas

En Costa Rica existen 8 pueblos indígenas que habitan 24 territorios, que son áreas especiales cuya naturaleza esta reconocida en la Ley Indígena (Nº 6172) de 29 de noviembre de 1977. Según el X Censo de Población 2011 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), se registra en el país una población total de 4.301.712 personas, de las cuales 104.143 son indígenas. En los territorios indígenas habitan 35.943 indígenas y 12.557 no indígenas.

La población indígenas en el país no solo ha sufrido de discriminación y postergación en el goce de sus derechos, sino también de un alto grado de invisibilización tanto en las prioridades de las políticas públicas como en el imaginario nacional.

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, visitó el país en abril del 2011, preocupado por la situación de los pueblos indígenas afectados por el Proyecto Hidroeléctrico El Diquís, cuya construcción promueve el Instituto Costarricense de Electricidad –ICE- para la construcción de una presa hidroeléctrica y otras instalaciones conexas en el Río Grande de Térraba, en la región sudoeste del país. Según el diseño actual del proyecto, parte de la presa y el embalse afectarán, directa o indirectamente, amplias secciones de los territorios Térraba, China Kichá, Rey Curré, Boruca, Cabagra, Salitre, Ujarrás y Coto Brus.

El Informe al Consejo de Derechos Humanos del Relator titulado La situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquís en Costa Rica, el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de América Central (Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011), el XVIII Informe del Estado de la Nación (2012), y diversos Informes Alternativos presentados por los pueblos indígenas al Informe presentado por el Estado de Costa Rica al CERD, coinciden en los problemas no resueltos de tierra, en la afectación de acciones en los territorios sobre el derecho a la identidad y la autonomía, la debilidad institucional para la atención de los problema de los pueblos indígenas, la falta de avances en la legislación y otras situaciones igualmente relevantes que debilitan las posibilidades reales de los indígenas para el goce efectivo de sus derechos.

El Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica, en seguimiento a las recomendaciones del Relator, promovió y ha venido acompañando, junto a la Defensoría de los Habitantes, una Mesa de Diálogo entre el gobierno y dirigentes indígenas de la zona sur. La Mesa se instaló el 25 de enero de 2013 y a la fecha se ha reunido en ocho ocasiones sobre la base de una agenda que toca los siguientes puntos: 1) Política pública, Plan Nacional de Desarrollo y Planes de Desarrollo de los Territorios Indígenas; 2) Seguridad territorial; 3) Gobernabilidad; 4) Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, y 5) Derecho a la consulta.

La agenda refleja las más importantes preocupaciones de los pueblos indígenas, no solo de la zona sur, sino de todo el país. El Estado históricamente ha marginado a los pueblos indígenas de la planificación nacional, lo cual explica, en buena medida, las importantes diferencias en materia de desarrollo y bienestar respecto a buena parte del país. Los pueblos tienen desventajas en el acceso a la salud, la educación, el agua potable, saneamiento básico y servicios esenciales. Además, no gozan efectivamente del derecho a la tierra, pues en todos los territorios hay importante presencia de personas no indígenas que ocupan y explotan terrenos, en ocasiones en forma de latifundio. Por otro lado, los territorios son gobernados bajo una modalidad estandarizada denominada Asociación de Desarrollo, que no responde a las tradiciones y costumbre de los pueblos y contradice su autonomía, según lo establecen los instrumentos internacionales. En cuanto a la Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, este es un proyecto elaborado en consulta a los pueblos indígenas del país, que tiene más de 18 años en la corriente legislativa y que no tiene perspectiva de votación. Finalmente, en materia de consulta, el país carece de un mecanismo o instrumentos construidos con los pueblos para llevar adelante un proceso de

este tipo. En la actualidad, las consultas en marcha se realizan sin ninguna normativa y de acuerdo a propuestas concretas de las mismas instituciones.

La Mesa de Diálogo constituye un paso significativo para avanzar en la superación de estas limitaciones al ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas. Se reconocen avances importantes en cada uno de los temas de agenda señalados, además de la buena fe y el espíritu constructivo mostrado por ambas partes. Sin embargo, es necesario instar al Estado a que continúe con estos esfuerzos, al menos en los siguientes aspectos:

- Formalizar por decreto la Mesa de Diálogo o un mecanismo equivalente para dar sostenibilidad al proceso, tal y como el CERD ha recomendado al Estado recientemente. Conviene que la Mesa se amplíe a los demás pueblos o que se creen espacios similares de carácter regional.
- Incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo un capítulo específico para los pueblos indígenas, de manera que se asegure la atención institucional para el cumplimiento de derechos y la dotación de servicios esenciales a esos pueblos. Este capítulo deberá ser construido con amplia participación de los pueblos indígenas.
- Garantizar fondos necesarios para continuar con los trabajos de delimitación territorial, catastro y recuperación de tierras, aplicados en un plan de trabajo con plazos establecidos.
- Promover legislación que garantice la autonomía de los pueblos indígenas, según lo prescriben los instrumentos internacionales, incluyendo la constitución de gobiernos autónomos.
- Desarrollar, a través de un diálogo de carácter técnico, constructivo y respetuoso, los instrumentos o mecanismos necesarios para poner en práctica procesos de consulta a los pueblos indígenas.

Derechos económicos, sociales y culturales

Costa Rica firmó el Protocolo Facultativo del PIDESC el 28 de abril de 2011 pero el instrumento todavía no ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa para su ratificación.

Según los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), para el año 2012 el porcentaje de hogares en condición de pobreza fue de 20,6%, mientras que el porcentaje de hogares en pobreza extrema es de 6,3%. En términos de personas, la pobreza alcanzó al 23,6% , y la extrema pobreza al 7,2%. Si analizamos los datos del porcentaje de hogares pobres, el país cuenta con un estancamiento de los niveles de pobreza desde mediados de la década de los noventa alrededor del 20%. La ENAHO 2012 revela que el ingreso per cápita del 20% de los hogares con ingresos más altos es 18 veces superior al de los hogares con menores ingresos, lo que representa un crecimiento en la desigualdad.

La educación se ha convertido en uno de los factores más determinantes para entender la desigualdad. La educación además se ha convertido en un factor clave en el cumplimiento de derechos laborales. La información disponible del MTSS muestra que entre las personas asalariadas de la empresa privada, aquellas personas con un menor nivel educativo son las que enfrentan un mayor incumplimiento de sus derechos laborales.

En este sentido, el Estado debe promover el acceso a la educación y posibilidades de formación en zonas rurales y para personas en situaciones de desventaja, incluidas las personas migrantes.

Derecho a la educación

La Asamblea Legislativa aprobó en 2011 la reforma constitucional que obliga al Estado a destinar, al menos, un 8% del PIB a la educación, a partir de 2014. Sin embargo, la previsión presupuestaria para el año entrante solo alcanza el 7,2%. A pesar de ello, debe reconocerse el importante crecimiento que en los últimos años ha tenido el presupuesto en educación en relación al PIB, al pasar de 5.0% en 2006 a 7,5% en 2012.

Hay otras preocupaciones en materia educativa que deben atenderse. Quizás uno de los que más importante tiene que ver con la deserción de la educación secundaria. Si bien en los últimos 10 años el porcentaje neto de matrícula pasó de 37,4 en 2002 a 46,9% en 2012, el país sigue mostrando debilidades en ese ámbito.

También preocupa la cobertura de la educación preescolar. Diversos estudios basados en la evidencia muestran la importancia que este nivel educativo tiene para la formación cognitiva y social de los niños y niñas, y también para su éxito escolar futuro. Hay que reconocer el esfuerzo importante del Ministerio de Educación Pública (MEP) para impulsar la educación preescolar a partir de 2000, logrando en 2012 una cobertura del 90% para niños entre 5 y 6 años y de 60% para niños entre 4 y 5 años. Es importante notar, sin embargo, que la mayoría de niños y niñas que no acceden a este nivel viven en hogares en situación de pobreza. A esto se suma una más limitada oferta de este nivel en el área rural.

En el caso de niños y niñas menores de 4 años, la atención está a cargo de la Red de Cuido fundada en la actual administración.

En cuanto a estudiantes migrantes, se han logrado acuerdos para que el MEP reconozca el carné consular emitido por el consulado de Nicaragua como documento de identidad válido para todos los nicaragüenses que cursan estudios de primaria y secundaria. Esta práctica debería extenderse a otras nacionalidades, especialmente con las personas indígenas panameñas asentadas en Costa Rica en situación irregular que tienen problemas de reconocimiento de estudios y certificaciones al no contar con documentos válidos en el país.

En los últimos años se ha incrementado de manera relevante la inversión pública en infraestructura, pero aún es insuficiente debido al rezago histórico. Asimismo, no solo debe incrementarse la disponibilidad de espacios físicos sino también superarse asimetrías en la calidad y funcionalidad de las instalaciones y la disponibilidad de herramientas didácticas, especialmente tecnológicas.

En el campo de los contenidos de la educación, es importante destacar programas que promueven la convivencia, el respeto por el otro y la autoestima, como son el Programa Ética, Estética y Ciudadanía; el

Plan Convivir y el Programa para la Afectividad y la Sexualidad Integral, implementado a partir de este año. En el desarrollo de estas iniciativas se ha contactado con el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas.

Por otro lado, es oportuno señalar que Costa Rica ratificó la Convención de la UNESCO sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales el 15 de marzo de 2011.

Derecho al trabajo y a condiciones justas y equitativas de trabajo

Preocupa la brecha entre hombres y mujeres en el mercado laboral costarricense. Si bien las mujeres tienen mayores niveles de escolaridad, perciben en promedio ingresos 24% menores que los hombres. Según datos del MTSS, las mujeres no solo enfrentan mayores dificultades para obtener y mantener el empleo (desempleo), sino que cuando lo consiguen, se puede dar en jornada fraccionada (subempleo visible) y con bajas remuneraciones (subempleo invisible), con lo que la subutilización total alcanza consistentemente niveles más altos para las mujeres. Dado que las labores de reproducción, cuidado y trabajo doméstico son desempeñadas en su mayoría por mujeres, resulta necesario debatir y adoptar la posibilidad de medidas alternativas de trabajo o fuera del lugar normal de trabajo que permitan a las mujeres participar en igualdad de condiciones en el mercado laboral.

Deben fortalecerse los mecanismos de inspección laboral, la sensibilización y capacitación de funcionarios, y la coordinación interinstitucional para detectar e identificar situaciones en las cuales se ven violentados los derechos laborales de las personas migrantes, así como casos de trata de personas con fines de explotación laboral.

Esto es importante para la protección de los derechos laborales de los migrantes indígenas panameños que ingresan a Costa Rica en cantidades que oscilan entre 12.000 y 15.000 personas al año, para la cosecha del café. Muchos de ellos sufren abusos laborales como la retención de sus ingresos por los patronos, el no aseguramiento, pago de jornales por debajo de los definidos por la ley; entre otros.

Se debe promover que las visitas de inspección se hagan bajo un marco de planificación estratégica que permita no solo maximizar recursos sino, prioritariamente, inspeccionar aquellos lugares de trabajo con altos índices de población migrante y niveles de incumplimiento de las garantías laborales o denuncias.

La población extranjera, dada su estructura de edades y el carácter eminentemente laboral de su migración, posee altos niveles de participación en la economía. Su tasa neta de participación es de 59% y su tasa de ocupación es de 57%. La tasa de desempleo alcanza apenas 3,3%. No obstante su alta participación y los aportes significativos a la economía nacional, preocupa el alto grado de incumplimiento de garantías laborales que enfrentan muchos trabajadores migrantes en el país.

Las mujeres migrantes embarazadas y en condición migratoria irregular o las que no gocen de algún sistema de aseguramiento no pueden acceder a los programas de atención pre y post natal.

Por otro lado, la Campaña de Salarios Mínimos impulsada por el MTSS mostró un impacto importante en la población que ganaban por debajo del salario mínimo, con mayor efecto entre mujeres, jóvenes y

población menos educada, sin evidencia de impacto negativo en oportunidades de empleo. Es una buena práctica que debe mantenerse y compartirse.

La Defensoría de los Habitantes, con el apoyo del UNFPA y la coordinación con el Ministerio de Educación Pública, está sistematizando los expedientes de denuncias por hostigamiento sexual en el sector público, y un análisis más detallado de casos y denuncias en centros educativos para realimentar y mejorar los protocolos institucionales orientados a prevenir y sancionar esta conducta en escuelas y colegios.

Seguimiento al EPU

Costa Rica ha puesto en práctica una Comisión Interinstitucional para el Seguimiento e Implementación de las Obligaciones Internacionales sobre Derechos Humanos con el fin de lograr una articulación de todos los actores nacionales con respecto a las recomendaciones a nivel internacional sobre esta materia específica. Dicha Comisión fue creada mediante Decreto Ejecutivo 36776-RE y publicada en el Diario Oficial la Gaceta el 30 de setiembre del 2011. La coordinación y dirección de la Comisión está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y la conforman representantes de las distintas instituciones públicas y otros entes con mandato en el tema derechos humanos. Dicha Comisión ha decidido conceder espacios directos de intercambio con entidades de la sociedad civil, especialmente para conocer las visiones y preocupaciones de esas organizaciones en un espíritu de diálogo constructivo por ambas partes que contribuya a la construcción del Informe Nacional del EPU. El Sistema de las Naciones Unidas fue invitado a participar como observador. Se percibe esta como una buena práctica para el desarrollo de este ejercicio.