

Señoras (es)
Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales
Asamblea Legislativa

Estimados señoras y señores Diputados:

Aprovecho la presente para saludarles cordialmente y a la vez manifestarles que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Ley "**Ley de protección del derecho a la nacionalidad de la persona indígena, y garantía de integración de la persona indígena transfronteriza**", expediente legislativo N° 20.554, me refiero en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo.

La Defensoría de los Habitantes es conocedora de las dificultades que enfrentan las personas indígenas ngábe y buglé de origen panameño, quienes anualmente ingresan al país con fines laborales, y por lo cual en varias oportunidades la Defensoría de los Habitantes ha emitido recomendaciones a diferentes instituciones públicas en procura de que se les respeten sus derechos. Como es sabido, la condición de pueblo indígena transfronterizo les coloca en una situación de vulnerabilidad, pues sus territorios ancestrales no corresponden con los límites de los Estados, debido a que la definición de las fronteras se dio de forma posterior, y sin considerar su existencia, ni opinión.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes considera muy oportuna la aprobación de la presente propuesta de ley, pues se atenderían y resolverían los problemas que afrontan las personas indígenas transfronterizas para obtener una permanencia regular en el país, al simplificar y facilitar los procedimientos migratorios. Además, para lograr un verdadero reconocimiento de los derechos ancestrales de los pueblos originarios, de conformidad con los artículos 1 y 76 de la Constitución Política de Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes propone una reforma a la Ley de Opciones y Naturalizaciones (Ley N° 1155) que permita que las personas indígenas puedan optar por la naturalización mediante un procedimiento que reconozca sus particularidades culturales.

En relación con el objetivo del proyecto que procura la facilitación de la inscripción de las personas indígenas nacidas en Costa Rica, si bien la Defensoría de los Habitantes estima que son pocos los casos en los que se presenta alguna limitación, pues la normativa actual permite presentar diferentes requisitos de con cierta facilidad, el procedimiento propuesto podría coadyuvar aún más al respecto.

Únicamente se estima necesario llamar la atención en relación con los cuidados que deben existir para la inscripción de personas menores de edad, casos en lo que debe privar el interés superior de la persona menor de edad, por lo cual, la certeza de la información sobre la identidad de la persona plantea la solicitud de inscripción es medular.

Conforme el análisis efectuado -y que se explicará con detalle en párrafos posteriores-, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica se permite expresar su conformidad parcial con respecto al texto consultado, en tanto, existen aspectos que deben ser mejorados en el proyecto de ley, todo en aras de salvaguardar y por lo que respetuosamente se sugiere a los y las señoras diputadas, considerar las

modificaciones planteadas al final del documento, todo lo anterior, en aras de salvaguardar ampliamente, los derechos de las poblaciones indígenas de origen panameño.

2. Competencia del mandato DHR.

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

3. Antecedentes del proyecto de ley

El proyecto de ley reseña de forma clara la situación histórica de invisibilización y exclusión que han sufrido las personas indígenas transfronterizas, y la sistemática negación de sus derechos como pueblos originarios, lo cual motiva adecuadamente la necesidad de que se apruebe, un texto que tutele las diversas problemáticas que actualmente enfrentan, y en el que se incorporaron una serie de sugerencias que permitirían mejorar los objetivos del proyecto.

No obstante, también debe señalar la Defensoría que no se encuentran suficientemente acreditadas las situaciones o motivaciones para incluir en esta propuesta de ley, un procedimiento para la inscripción de personas indígenas, el cual únicamente elimina el requerimiento de la cédula de identidad para la persona mayor de edad que va a solicitar la inscripción de una persona menor de edad. Lo mismo en los casos en los que se presenten dos personas como testigos, lo anterior, a pesar de que actualmente existe un procedimiento particular establecido conforme a los artículos 22 y 23 del Reglamento del Estado Civil.

Es importante tener presente el interés superior de las personas menores de edad, y que en un trámite de esta naturaleza, resulta fundamental la clara identificación de las personas adultas que realicen la solicitud de inscripción, con el que se permita tener certeza jurídica del vínculo o relación de la persona mayor de edad con la personas menor de edad que se va a inscribir.

4. Contenidos del Proyecto de Ley

El proyecto de ley plantea dos objetivos, el primero simplificar el procedimiento para la inscripción de los nacimientos de personas indígenas costarricenses, para lo cual propone reactivar los contenidos de la Ley de Inscripción y Cedulación Indígena que estuvo vigente entre 1991 y 1994.

Las y los diputados proponentes estiman que existen limitaciones para que las personas indígenas puedan inscribir sus nacimientos o los de sus hijos, principalmente, a partir del requerimiento de presentar su cédula de identidad. Por ello, plantean que no se solicite la cédula de identidad a la persona solicitante ni a las personas que intervengan como testigos. Asimismo, establece que el Registro Civil debe visitar las zonas donde viven las personas indígenas solicitantes de inscripción, para que recabe la información que requieran para el trámite, y que cuenten con personas traductoras de los idiomas indígenas.

El segundo objetivo, pretende simplificar y facilitar el procedimiento para que las personas indígenas transfronterizas cuenten un estatus migratorio regular en el país a partir de esa condición. Para lograrlo, proponen algunas modificaciones y adiciones a la Ley General de Migración y Extranjería, particularmente, al incorporar a la persona indígena transfronteriza, distinta de la figura de persona trabajadora indígena transfronteriza, simplificando el trámite administrativo, y exonerándole de cualquier pago en todos los trámites migratorios.

El primer capítulo propone un procedimiento para que se realice el proceso de inscripción de las personas indígenas nacidas en Costa Rica, y establece la obligación para el Registro Civil, de contar con traductores de idiomas indígenas, y visitar las zonas donde viven las personas que requieran el trámite.

El segundo capítulo introduce una definición de persona indígena transfronteriza, y propone en virtud de esa condición, la simplificación y facilitación de los trámites migratorios para que, sin costo alguno, y de forma célere, puedan obtener una categoría migratoria que les permita una permanencia regular en el país, como mecanismo para asegurar su integración.

El tercer capítulo incorpora reformas y adiciones a la Ley Indígena, y a la Ley General de Migración y Extranjería, que se estimaron necesarias para la aplicación de esta nueva ley.

5. Normas jurídicas vigentes.

De especial relevancia para el análisis de este proyecto, es el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Asimismo, la propuesta de ley adiciona a la Ley Indígena vigente la definición de persona indígenas transfronteriza; a la Ley General de Migración y Extranjería le realiza adiciones y modificaciones y la Defensoría de los Habitantes propone la inclusión de una reforma a la Ley de Opciones y Naturalizaciones.

6. Análisis del contenido del proyecto.

El primero de los objetivos del proyecto -simplificar el procedimiento para la inscripción de los nacimientos de personas indígenas costarricenses-, parte del supuesto de que en el país persiste la falta de inscripción de personas indígenas y que existen obstáculos para realizarla. Sin embargo, la Defensoría de los Habitantes, por su experiencia en el trabajo con población indígena y de la información que ha recibido del propio Registro Civil, conoce que esta situación no es tan frecuente, porque para la inscripción tardía de nacimientos se han definido requisitos que permiten presentar diversos documentos o medios probatorios para acreditar la identidad y lugar de nacimiento; además, el trámite se puede presentar ante cualquier oficina regional, o por otros medios.

Más bien, tal y como se plantea en la exposición de motivos del proyecto de ley de referencia, lo que continuamente ha venido ocurriendo es que las personas indígenas ngäbe y buglé de origen panameño que viven o ingresan a Costa Rica, enfrenten múltiples limitaciones para regular su permanencia, lo que en muchísimas ocasiones ha motivado que busquen ser inscritos como costarricenses para resolver sus problemas de identificación y documentación, situación que precisamente pretender resolver esta misma iniciativa en su segundo objetivo.

El proyecto de ley reconoce la movilización histórica de pueblos indígenas a través de las fronteras en los territorios de uso ancestral. Es el caso, por ejemplo, del pueblo ngäbe que fue separado al establecerse la frontera entre Costa Rica y Panamá, con lo cual su movilidad dejó de ser libre, comenzaron a requerírseles documentos para ingresar al país, y se les empezó a denominar migrantes.

Tal y como lo señala el proyecto, desde hace muchos años las personas indígenas transfronterizas enfrentan limitaciones y obstáculos para tener una permanencia regular en el país, ello, a pesar de que muchos tienen décadas de residir en él, de ingresar y salir todos los días, o de venir año a año a trabajar en actividades agrícolas estacionales. La ausencia de un documento que les otorgue un estatus regular en el país, históricamente les ha restringido el acceso a servicios públicos, e incluso les ha negado el ejercicio de algunos derechos como los laborales y a la salud.

Considerando lo anterior, la Defensoría de los Habitantes se encuentra conforme con la iniciativa de ley propuesta, particularmente en la atención y resolución de la problemática que han venido enfrentando las personas indígenas transfronterizas, situación identificada desde hace muchos años, pero sobre la cual no se había planteado una solución integral.

Precisamente, con la finalidad de bridar un reconocimiento pleno de los derechos históricamente negados a los pueblos originarios transfronterizos y siendo que por esta condición enfrentan una vulnerabilidad particular, la Defensoría de los Habitantes estima oportuno que la presente iniciativa de ley incorpore también las reformas legales que correspondan para que el Registro Civil facilite la naturalización de las personas indígenas, simplificando los requisitos, y adecuándolos a sus condiciones sociales y culturales.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, **la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica se permite expresar su conformidad parcial con respecto al texto consultado**, por lo que respetuosamente se sugiere a los y las señoras diputadas, considerar las siguientes modificaciones:

Texto del Proyecto de Ley	Propuesta de la Defensoría
<p>CAPÍTULO II Integración de la persona indígena transfronteriza.</p>	<p>Se sugiere agregar un artículo al capítulo II que indique:</p> <p>Artículo: Las personas indígenas podrán optar por la naturalización costarricense, siempre que reúnan los requisitos establecidos en la Ley de Opciones y Naturalizaciones, de conformidad con el procedimiento que se defina por vía reglamentaria, en atención a sus particularidades culturales.</p>
<p>ARTÍCULO 7- Para efectos de esta ley y la Ley General de Migración y Extranjería, Ley N.º 8764, de 19 de agosto de 2009, se entenderá:</p>	<p>Es inconveniente incorporar en la definición un ejemplo de población indígena, en virtud de que al efectuar la interpretación de la norma, podría entenderse que el enunciado es taxativo. Por lo</p>

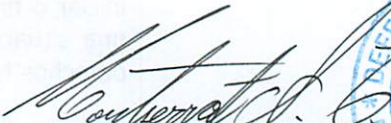
<p>Persona indígena transfronteriza: persona indígena que forma parte de pueblos cuyo territorio histórico y establecimiento como entidad poblacional se produce antes de la existencia de las fronteras que sirven de límite entre Costa Rica y sus países limítrofes, como lo es el pueblo indígena Ngäbe-Buglé. En concordancia con lo estipulado en el artículo 32 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y el artículo 36.1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.</p>	<p><u>tanto, se sugiere que la redacción quede de la siguiente forma:</u></p> <p>ARTÍCULO 7- Para efectos de esta ley y la Ley General de Migración y Extranjería, Ley N.º 8764, de 19 de agosto de 2009, se entenderá:</p> <p>Persona indígena transfronteriza: persona indígena que forma parte de pueblos, cuyo territorio histórico y establecimiento como entidad poblacional, se produce antes de la existencia de las fronteras que sirven de límite entre Costa Rica y sus países limítrofes. Lo anterior, en concordancia con lo estipulado en el artículo 32 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y el artículo 36.1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.</p>
<p>ARTÍCULO 9- Se exonera de todo pago de timbres, derechos, impuestos, cobros, tasas y/o especies fiscales, a la persona indígena transfronteriza, que según leyes especiales, deba cancelar por cualquier trámite de regularización de su estado migratorio.</p>	<p><u>Se sugiere incorporar de forma clara y directa las multas dentro de la lista de exoneraciones, quedando el artículo redactado de la siguiente forma:</u></p> <p>ARTÍCULO 9- Se exonera de todo pago de timbres, derechos, impuestos, cobros, multas, tasas y/o especies fiscales, a la persona indígena transfronteriza, que según leyes especiales, deba cancelar por cualquier trámite de regularización de su estado migratorio.</p>

<p>ARTÍCULO 12- Adiciones a la Ley General de Migración y Extranjería, Ley N° 8764, de 19 de agosto de 2009</p> <p>Adiciónense las siguientes disposiciones de la Ley General de Migración y Extranjería, Ley N.º 8764, de 19 de agosto de 2009, cuyo texto dirá:</p> <p>a) Un nuevo inciso 11) al artículo 79:</p> <p>Artículo 79- La Dirección General de Migración otorgará una autorización de ingreso y permanencia por un tiempo definido, superior a 90 días y hasta por 2 años, prorrogable en igual tanto, a quienes se encuentren comprendidos en las siguientes subcategorías:</p> <p>[...]</p> <p>11) Personas indígenas transfronterizas.</p>	<p>Considerando que el Proyecto pretende la integración efectiva de la persona indígena transfronteriza en el país, se recomienda realizar la incorporación de esta subcategoría como una residencia permanente, y no como una residencia temporal, es decir, incorporarla al artículo 78 de la ley y no al artículo 79.</p> <p>Lo anterior, en virtud de que el común denominador de las residencias temporales es que, para efectos de renovación las personas deben demostrar que mantienen la condición que originó el otorgamiento de la residencia (por ejemplo, los inversionistas), y además solo podrán realizar las actividades para las cuales fueron autorizadas. La residencia permanente, en cambio, supone una autorización por tiempo indefinido y libre de condición.</p> <p>Se recomienda además que el artículo que se propone adicionar al artículo 94, como 94 bis, más bien se adicione al 78, quedando como 78 bis.</p> <p>Lo anterior además porque el artículo 94 regula las categorías especiales que por su naturaleza regulan supuestos muy diferentes a las condiciones de las personas indígenas transfronterizas</p>
<p>b) Un nuevo artículo 94 bis:</p> <p>Artículo 94 bis. La persona indígena transfronteriza podrá optar por cualquiera de las categorías migratorias contempladas en esta ley, para lo cual se establecerá un procedimiento especial, simplificando los requisitos para su regularización migratoria.</p> <p>La persona indígena transfronteriza estará exenta del pago de cualquier derecho, timbre, impuesto, cobro, tasa, y/o especie fiscal, que se derive de esta ley tendiente a obtener, modificar, prorrogar o regularizar su estatus migratorio.</p>	<p><u>Observación párrafo primero del artículo 94 bis.</u></p> <p>En este punto resulta oportuno reiterar lo que la Defensoría ha comunicado en varias ocasiones a la Dirección General de Migración y Extranjería en el siguiente sentido:</p> <p>“Si bien es cierto, la Defensoría comparte la posición de la Dirección de Migración de que es necesario incorporar en la ley migratoria, la obligatoriedad de establecer un régimen diferenciado para la población indígena y no solo en su reglamento como lo está en la actualidad, resulta necesario señalar que el reconocimiento de la especificidad indígena no se limita a su mención en una ley, sino que implica el desarrollo de procedimientos adecuados a las particularidades de su migración como grupo étnico (migración continua y temporal), y los compromisos adquiridos por el país en resguardo de sus derechos humanos.</p>

	<p>Si bien es cierto, el Reglamento de Extranjería pretendió solventar esta invisibilización, estableciendo procesos diferenciados para presentar solicitudes de residencia permanente, trabajador transfronterizo, trabajador temporal y estudiante de personas indígenas, estos trámites reflejan el mismo procedimiento ordinario aplicable a otras categorías migratorias, lo cual está implicando una imposibilidad absoluta de iniciar o finalizar estos procesos, colocándolos en una situación de indefensión e irrespeto de sus derechos humanos.</p> <p>En ese sentido, resulta necesario que la legislación migratoria vigente incluya la referencia expresa a que el proceso de regulación de ingreso y permanencia al país de las personas indígenas sea claro, sencillo, expedito, y con mínimos costos o sin costo alguno, considerando de forma armónica los instrumentos internacionales de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas.”</p> <p><u>Observación párrafo segundo del artículo 94 bis.</u></p> <p>Se sugiere modificar el párrafo segundo del artículo, que en la propuesta se establece como artículo 94 bis, de la siguiente manera:</p> <p>La persona indígena transfronteriza estará exenta del pago de cualquier derecho, timbre, impuesto, cobro, tasa, <u>multa</u> y/o especie fiscal, que se derive de esta ley tendiente a obtener, modificar, prorrogar o regularizar su estatus migratorio, así como de cualquier cobro por cualquier trámite o requisito migratorio, definido en esta ley, <u>incluidos los costos y multas establecidos en los artículos 251, 252, 253, 254 y 255, así como de cualquier cobro por cualquier trámite o requisito migratorio definido en esta ley.</u></p>
<p>CAPÍTULO III Reformas y adiciones a otras leyes.</p>	<p>Se recomienda incluir en esta Ley la siguiente reforma a la Ley de Opciones y Naturalizaciones:</p> <p>ARTICULO 13: Reforma a la Ley de Opciones y Naturalizaciones.</p> <p>Adicionar un párrafo final al artículo 11a):</p> <p>(...) En los casos en que las personas solicitantes sean indígenas, el Ministerio de Educación Pública</p>

	deberá definir un procedimiento especial para comprobar el conocimiento del idioma español, la historia y los valores del país, en atención a lo dispuesto en los artículos 1 y 76 de la Constitución Política de Costa Rica.
--	---

Agradecida por la deferencia consultiva,


Montserrat Solano Carboni
Defensora de los Habitantes



C.c. Juan Manuel Cordero, Defensor Adjunto
Archivo