

Implementación del Programa de actividades del Decenio Internacional de las personas afrodescendientes.

Pregunta N° 1. Please inform about the activities undertaken during the past year in order to implement the Programme of Activities of the International Decade for people of African Descent, including awareness raising activities.

En el marco de sus competencias, la Defensoría de los Habitantes no solo ha concentrado esfuerzos en la tramitación de las denuncias que recibe por discriminación racial o las investigaciones de oficio que ha considerado oportuno iniciar con la finalidad de recomendar al Estado costarricense la corrección o adopción de las medidas administrativas y legislativas que se han estimado necesarias para combatir y erradicar la discriminación racial en perjuicio de personas afrodescendientes, sino que además, ha realizado varias acciones de incidencia en diversos espacios sociales para incorporar el tema de la igualdad, no discriminación racial y reconocimiento de la diversidad cultural, entre los cuales se estima importante señalar los siguientes:

a. Proyecto de Ley Marco para combatir toda forma de Discriminación.

Considerando que en la Asamblea Legislativa se han presentado varios proyectos de ley en los que se propone la tipificación de la discriminación racial como un delito y su correspondiente sanción, esta Defensoría ha estimado que en dichos proyectos no se incorpora un criterio técnico legal sobre la determinación de ese delito y del plazo de la pena privativa de libertad. Es decir, la tipificación la realiza el proponente del proyecto conforme con sus propios criterios, siendo en cada proyecto distinto.

Teniendo en cuenta lo anterior y que no existía ninguna iniciativa que articulara todas las propuestas, en el mes de setiembre del 2015 la Defensoría de los Habitantes presentó ante la Asamblea Legislativa un Proyecto de Ley Marco para Combatir toda forma de Discriminación con la finalidad de promover una legislación que de manera integral brinde atención a las diferentes formas de discriminación que aquejan a nuestra sociedad. En el proyecto se incluyeron algunas reformas al Código Penal, entre éstas, el artículo 380 que tipifica el delito de "discriminación racial" y se incorporan medidas para prevenir y sancionar la discriminación en centros de trabajo, salud, educativos y en la prestación de bienes y servicios.

La ausencia de un marco jurídico adecuado para combatir la discriminación se evidencia en la jurisprudencia de la Sala Constitucional. En el año 2015 la Defensoría sistematizó 17 resoluciones constitucionales (emitidas entre los años 1993 y 2015) relacionadas con denuncias por discriminación racial, de las cuales solo una se resolvió favorablemente para el interviniente, sin embargo, no se reconoció la posible discriminación racial. Los demás casos fueron desestimados porque a criterio de la Sala los recurrentes no han aportado pruebas idóneas, según su criterio "quien invoca una violación al principio de igualdad está obligado a aportar parámetros idóneos a fin de que se pueda aplicar una comparación plena (voto N° 13052-2011) e incluso ha afirmado que la discriminación racial alegada constituía una "simple apreciación subjetiva" (voto N° 2039-1993), se evidencia así la falta de control de convencionalidad en las resoluciones del tribunal constitucional y se confirma la necesidad de un cuerpo normativo que incorpore mecanismos para combatir las distintas formas de discriminación racial.

b. Seguimiento a la Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia.

La Defensoría de los Habitantes ha venido dando seguimiento a la ejecución de la Política para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia 2014-2025 y su primer Plan de Acción 2015-2018¹, elaborados en el marco de la Comisión Interinstitucional para el seguimiento e implementación de las obligaciones de derechos humanos², como principal medida articuladora del esfuerzo estatal en la lucha contra la discriminación.

Como parte de esa labor de seguimiento y considerando el mínimo avance en la implementación de ambos instrumentos, la Defensoría de los Habitantes recomendó al Ministerio de Relaciones Exteriores que realizara una presentación de estos en el Consejo de Gobierno con la finalidad de lograr un compromiso al más alto nivel para su ejecución; diseñar y ejecutar un proceso de promoción y divulgación de ambos instrumentos para las instituciones públicas y la sociedad civil y de manera prioritaria conformar la Subcomisión para la Política, en aras de generar las coordinaciones y articulaciones correspondientes a su implementación³.

c. Acciones jurisdiccionales.

La Defensoría presentó un Recurso de Amparo en relación con el uso educativo de la obra literaria "Cocorí"⁴. El propósito del recurso no era que se valorara el contenido del libro ni la intención de su autor, sino más bien que se evidenciara una serie de situaciones generadas a partir de la lectura del mismo en los centros educativos del país y por tanto, se valorara el retiro de la obra de la lista de lecturas obligatorias fijada por el Consejo Superior de Educación, o bien, en caso que el libro se mantenga dentro de dicha lista, se garantice una adecuada mediación pedagógica por parte de las y los educadores.

d. Observaciones a Proyectos de Ley en trámite en la Asamblea Legislativa.

- **Proyecto N° 19260 "Ley para declarar agosto como el mes histórico de la Afrodescendencia en Costa Rica"**⁵.

La Defensoría se pronunció sobre la importancia de este proyecto como una medida efectiva para distinguir el aporte de la cultura afrodescendiente en la construcción de la identidad nacional ya que no solo plantea la declaración de un mes histórico de la afrodescendencia en Costa Rica, sino también que se incluya en el calendario escolar y en los programas de estudio de primer y segundo ciclo fechas importantes, con la finalidad de promover el reconocimiento de una sociedad multiétnica y pluricultural, así como la obligatoriedad de garantizar a las personas afrodescendientes sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna.

¹ Esta Política responde a uno de los compromisos asumidos por Costa Rica en la Conferencia de Durban y el Examen Periódico Universal (EPU).

² Creada mediante Decreto Ejecutivo N° 36776-RE, del 9 de agosto del año 2011.

³ Oficio N° DH-PE-184-2015 de fecha 10 de marzo del 2015.

⁴ Expediente N° 15-006359-007-CO, Sala Constitucional.

⁵ Observaciones remitidas mediante el Oficio N° DH-PE-0135-2015 de fecha 27 de febrero del 2015, dirigido a la Comisión Especial Investigadora de la Provincia de Limón, Asamblea Legislativa.

- **Proyecto N° 19.628 "Ley de acciones afirmativas a favor de las Personas Afrodescendientes⁶".**

El proyecto de ley N° 19628 "Ley de Acciones Afirmativas a favor de las Personas Afrodescendientes", que está en discusión en la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa, establece en el artículo 3 que *"toda institución pública está obligada a destinar al menos un 7% de los puestos de trabajo vacantes al año para ser ocupados por personas afrodescendientes"*. En el criterio externado por esta Defensoría, se señaló que considerando que *"el ingreso laboral al Gobierno Central es regulado por la Dirección General de Servicio Civil, la cual envía las ternas a las dependencias en donde existe el puesto vacante"*, se sugería adicionar un párrafo que hiciera referencia explícita a la obligatoriedad de las instituciones de acatar lo dispuesto en esta norma, con el fin de garantizar su aplicación sin dar lugar a decisiones discrecionales.

Adicionalmente, se indicó con relación al acceso al empleo de la población afrodescendiente, que pese a la presentación de la iniciativa mencionada, no existe ninguna propuesta legislativa ni norma vigente que establezca medidas para aumentar la representación de este grupo de población en los altos cargos de la administración pública.

Pregunta N° 2. How could you assess the contemporary manifestations of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance faced people of African descent in your country/region.

En el Informe Alternativo presentado por la Defensoría de los Habitantes ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial⁷, la institución celebró el reconocimiento estatal de que Costa Rica es un Estado Pluriétnico y Multicultural, mediante la reforma del artículo 1° de la Constitución Política. A criterio de esta Defensoría, en el caso de la población afrodescendiente, esta reforma constitucional conlleva no solo el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del país, sino también:

1. El deber de proteger y garantizar a las personas afrodescendientes un ejercicio efectivo de sus derechos;
2. Admitir las situaciones de discriminación, exclusión, desigualdad y marginación que ha enfrentado sistemáticamente la población afrodescendiente;
3. La obligación de incorporar el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural como elemento fundamental en la determinación de medidas administrativas, legislativas y judiciales para la población afrodescendiente;
4. Tomar medidas para revertir las acciones y omisiones discriminatorias contra las personas afrodescendientes, dentro de un proceso de permanente de lucha contra la discriminación.

Igualmente, en ese Informe Alternativo, la Defensoría manifestó su preocupación por cuanto el país carece de un marco legal adecuado que permita asegurar los mecanismos idóneos para combatir la discriminación racial no solo directa, sino también indirecta y sistemática que exija y facilite la adopción de acciones afirmativas para poblaciones que han sufrido discriminación y que establezca sanciones para quienes cometan actos discriminatorios. Tampoco existen normas para asegurar la

⁶ Observaciones remitidas mediante el Oficio N° DH-PE-727-2015 de fecha 15 de octubre del 2015, dirigido a la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos, Asamblea Legislativa.

⁷ Informe DH-0528-2015 de fecha 24 de junio del 2015.

igualdad en esferas fundamentales de la vida en sociedad como son el empleo, servicios sociales, el abastecimiento de bienes y servicios, y la educación en todos sus niveles.

Si bien la Defensoría de los Habitantes reconoce que el estado costarricense se ha abocado a crear medidas tendientes a combatir la discriminación racial, el racismo y la xenofobia⁸ también es cierto que hay poca articulación entre estas medidas (algunas hasta reiterativas) y una lenta ejecución de las acciones propuestas, lo cual ha tenido un limitado impacto en la población. En ese sentido, la Defensoría ha reiterado en diversos espacios e informes la necesidad de que ante los limitados recursos y en atención a las competencias dadas a cada institución, se optimicen los esfuerzos de coordinación para no duplicar ni dilatar las acciones.

Pregunta N° 3. Please share good practices in the promotion of racial equality for people of African descent carried out by your organization.

a. Agenda de Derechos de la población Afrodescendiente en el Caribe.

La Defensoría llevó a cabo un proceso de construcción de una **agenda institucional de trabajo con personas afrodescendientes de la zona del Caribe**. En el proceso de elaboración de esa agenda, representantes de la población afrocaribeña señalaron que sufren de discriminación en temas como el reconocimiento de sus derechos ancestrales sobre las tierras del Caribe Sur, su derecho a mantener los nombres de lugares en inglés criollo (todos han sido cambiados al español), su derecho a mantener sus manifestaciones culturales, falta de atención a enfermedades propias de la población afrodescendiente y no reconocimiento a procesos educativos propios, a su uso del idioma inglés y la ausencia de reconocimiento de su aporte a la historia y sociedad costarricense. Asimismo consideran que la brecha de desarrollo de la Región Atlántica en relación con el resto del país tiene un fuerte componente racial en virtud de que se considera que es una región afro.

Ante las preocupaciones y demandas planteadas, la Defensoría se comprometió a realizar acciones y gestiones ante otras instancias gubernamentales y de forma periódica se realizan sesiones de rendición de cuentas en la zona atlántica. En este proceso coordinado por la dirección del Despacho de la Defensora participan seis direcciones de defensa, la dirección de Oficinas Regionales y la dirección de Promoción y Divulgación de Derechos.

b. Subcomisión Afrodescendiente, Comisión de Derechos Humanos, Asamblea Legislativa.

A partir de la conformación de un equipo de trabajo en el marco de la subcomisión encargada del expediente N° 19299 "Investigación de los Derechos Humanos de la Población Afrodescendiente", se solicitó la participación de la Defensoría en la Subcomisión Afrodescendiente de la Comisión de Derechos Humanos. La participación de la Defensoría en este espacio, ha permitido dar seguimiento a diferentes iniciativas que se han promovido desde el seno de la Asamblea Legislativa y por parte de las organizaciones de la sociedad civil que participen en éste, en la lucha por el reconocimiento de los derechos humanos de la población afrodescendiente, sin discriminación alguna.

⁸ La reforma del artículo 1° Constitucional, la aprobación de la Política y el Plan de Acción para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia y el Plan Nacional para Afrodescendientes 2015-2018, elaborado con base en los tres ejes (reconocimiento, justicia y desarrollo) del Programa de actividades del Decenio Internacional de las personas afrodescendientes, por ejemplo.

Pregunta N° 4. Does your organization collect, compile, disaggregate, analyse and publish data on the situation of people of African descent?

a. Informes Anuales ante la Asamblea Legislativa.

Según lo establece su ley constitutiva, la Defensoría de los Habitantes presenta anualmente ante la Asamblea Legislativa un informe de labores, en el cual se incorpora un apartado sobre las denuncias presentadas por personas afrodescendientes, las recomendaciones e informes finales emitidos por la Defensoría, así como con cualquier otra actividad de incidencia relacionada con la atención de esta población, entre las que se podría incluir, criterios sobre proyectos de ley, participación en espacios de promoción y educación en derechos humanos de esta población, entre otras.

b. Trámite de denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes.

Como parte de su organización interna, la Defensoría de los Habitantes ha dispuesto que el análisis de las investigaciones de oficio y denuncias relacionadas con población afrodescendiente se lleve a cabo, principalmente, en la Dirección de Protección Especial (encargada de la atención de las personas en situación de vulnerabilidad o exclusión), salvo que por la especificidad se estime oportuno el abordaje de la Dirección de Niñez y Adolescencia y/o la Defensoría de la Mujer, según corresponda.

En relación con las denuncias recibidas por la Defensoría, resulta importantes destacar que la institución señaló al Ministerio de Educación que si bien la labor de formación y socialización del sistema educativo es importante, los reglamentos internos referentes al uniforme y forma de llevar el cabello por parte de las y los estudiantes, impiden las manifestaciones de su identidad cultural (caso de los dreadlocks), y conllevan a que se afecte la continuidad en el sistema educativo y, por lo tanto, su derecho a la educación. Asimismo, como parte de las gestiones realizadas por la Defensoría al conocer el caso de un joven afrocostarricense, se instó al Consejo Superior de Educación a promover la emisión de una Política para eliminar todas aquellas normas discriminatorias hacia la cultura afrodescendiente de los reglamentos y normativa interna.

Por otro lado, en relación con el personal policial del Ministerio de Seguridad Pública, la Defensoría recomendó a dicha instancia la incorporación de contenidos contra toda forma de discriminación racial en el Curso Básico Policial y en cursos especializados, con el fin de erradicar las formas de discriminación⁹.

Con ocasión de una denuncia¹⁰ presentada por una persona afrodescendiente en relación con las manifestaciones del personal de seguridad de un centro penitenciario por el uso de extensiones en su cabello y la limitación para ingresar a visitar a su esposo, la Defensoría de los Habitantes recomendó¹¹:

“Primera: Analizar la Circular N° DG-10-2013 de fecha 19 de noviembre del 2013 para aclarar o eliminar cualquier tipo de disposición discriminatoria contraria a los derechos de las personas afrodescendientes o de otras etnias,

⁹ DHR, Expediente N° 151967-2014, en etapa de seguimiento.

¹⁰ Solicitud de Intervención N° 171328-2014.

¹¹ DHR, Informe Final con Recomendaciones, oficio N° 04391-2015-DHR del 18 de mayo del 2015.

particularmente en lo que se refiere a la prohibición de ingresar a los centros penitenciarios peinadas con extensiones del cabello a las personas afrodescendientes, en respeto al derecho a la identidad cultural de esta población.

Segunda: incorporar en los programas de formación del funcionariado penitenciario módulos de formación en los derechos a la igualdad y no discriminación, para impedir los malos tratos y otras injusticias basadas en prejuicios particularmente contra las personas afrodescendientes”.

En atención a lo recomendado, el Director General de Adaptación Social comunicó a la Defensoría la reforma parcial a la Circular 10-2013, al modificarse el Punto II referente a “Artículos de Ingreso Prohibido” y disponer que en la aplicación de la normativa sobre o pelucas o extensiones de cabello, en el caso de las personas afrodescendientes o personas pertenecientes a grupos étnicos culturalmente diferenciados, deberá reconocerse y respetarse sus valores y prácticas sociales y culturales.

c. Informes alternativos presentados ante Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Con ocasión de los informes presentados por el Estado costarricense, la Defensoría de los Habitantes estimó oportuno presentar tres informes alternativos, con el fin de hacer referencia a aquellas deudas que tiene el Estado en el avance, reconocimiento y garantía de protección de los derechos humanos de todas las personas que habitan en su territorio nacional, sin discriminación alguna.

Además, la Defensoría llamó la atención sobre la necesidad de que el Estado costarricense divulgue y comparta los informes que presenta en cumplimiento de las obligaciones internacionales que ha adquirido con la ratificación de los instrumentos de derechos humanos, de forma tal que se garantice una participación efectiva y oportuna de la sociedad civil en estos procesos de rendición de cuentas. Los informes presentados por la Defensoría son los siguientes:

- **Informe presentado ante el Comité para la Eliminación la Discriminación Racial¹².** En el informe alternativo, la Defensoría reconoció los esfuerzos que ha realizado el Estado costarricense en la lucha contra la discriminación racial, por ejemplo, con la publicación de la Política Nacional para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia 2014-2025 y su Plan de Acción 2015-2018; sin embargo, también llamó la atención sobre la necesidad de propiciar decisiones en el ámbito educativo, legislativo e institucional que permitan un verdadero respeto por la igualdad de derechos de las personas afrocostarricenses, indígenas y migrantes.
- **Informe alternativo presentado ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³.** En este informe se señaló que *“derechos fundamentales como el empleo, el acceso a la seguridad social, acceso al agua potable y al saneamiento, a la educación, a la vivienda digna, a la igualdad de oportunidades, son todos derechos cuyo ejercicio se ve amenazado en contextos de pobreza crónica y*

¹² Oficio N° DH-0828-2015 de fecha 24 de julio del 2015.

¹³ Oficio N° DH-0055-2016 de fecha 28 de enero del 2016.

estructural, han sido sistemáticamente violentados, principalmente en las regiones periféricas del país según se ha documentado a lo largo de los años. En este sentido, el Estado, principal obligado a respetar, proteger y "hacer cumplir" los derechos humanos, ha sido el primero y principal deudor en esta materia".

- **Informe alternativo de Derechos Civiles y Políticos presentado ante el Comité de Derechos Humanos¹⁴.** En este informe, la Defensoría reconoció el Esfuerzo del Estado por conformar la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos (CIDDHH) adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyo fin es el de asesorar permanentemente al Poder Ejecutivo y "coordinar la implementación de las obligaciones internacionales de Derechos Humanos". No obstante, esta Defensoría señaló que la Comisión podría mostrar avances más concretos orientados a promover en las diferentes instituciones que la conforman, el cumplimiento de las obligaciones mediante la ejecución de la Política Nacional para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia.

¹⁴ Oficio N° DH-0081-2016 de fecha 12 de febrero del 2016.