

Informe del Equipo de País de Naciones Unidas para el Examen Periódico Universal: Costa Rica 2009

I. Introducción

Este informe fue elaborado por el UNCT¹ de Costa Rica, destacando los temas de mayor relevancia desde la perspectiva del equipo y sin pretender el abordaje exhaustivo de la situación de todos los derechos humanos tutelados por la normativa internacional.

II. Contexto político, institucional, legal y social

1. Marco jurídico y legislativo

La Constitución Política (1949) contiene el conjunto de principios y normas que protegen a las personas habitantes del país; en su título cuarto consigna los derechos y garantías individuales y en el título quinto, los derechos y garantías sociales. Ha sido objeto de varias reformas para la eliminación de lenguaje sexista que restrinja el goce de derechos, por ejemplo, la realizada al artículo 33 (1999) que consigna la igualdad ante la ley y la no discriminación, en el cual se sustituyó “todo hombre” por “toda persona”.

La Constitución establece que los tratados internacionales ratificados por el Estado se incorporan al ordenamiento interno con autoridad superior a las leyes. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional (resolución 2313-1995) le adjudica a los tratados de derechos humanos un rango similar al constitucional y en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, privan por sobre ella. Costa Rica ha ratificado 7 de los 8 principales tratados de derechos humanos del sistema universal, teniendo pendiente la Convención sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares. Ha extendido invitación abierta a los procedimientos especiales de Naciones Unidas, para visitar el país sin ninguna restricción. También ha ratificado los tratados relativos del sistema interamericano y ha aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Se cuenta con abundante legislación tendiente a la incorporación en el derecho interno de los compromisos en derechos humanos. Un ejemplo de lo anterior es la existencia de 30 leyes relacionadas con los derechos de las mujeres, infancia y adolescencia, que a su vez se refieren a diversos conjuntos de derechos. También existe amplia jurisprudencia para la garantía de derechos, emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en diversas materias (entre otras, igualdad y no discriminación, salud, familia, personas con discapacidad) y por el Tribunal Supremo de Elecciones en relación a los derechos políticos y aplicación del mecanismo de cuotas para las mujeres.

2. Estructura institucional para la promoción y protección de los derechos humanos

La Sala Constitucional tiene funciones específicas en la garantía de la supremacía de los derechos y libertades fundamentales consagradas en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes. La Defensoría de los Habitantes es un órgano adscrito a la Asamblea Legislativa, con independencia funcional, cuyo fin es velar por los derechos e intereses de la ciudadanía frente a acciones u omisiones del sector público que pueda afectarlos, realizando además labores de divulgación y promoción de los derechos humanos; presenta anualmente un informe con recomendaciones al Poder Legislativo. La Asamblea Legislativa cuenta con una Comisión Especial de Derechos Humanos que conoce, estudia y denuncia asuntos relacionados con violaciones de derechos o dictamina sobre proyectos de ley en la materia; también debe dar seguimiento a las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes.

El país no cuenta con un plan nacional de derechos humanos, aunque algunos aspectos relacionados están incorporados en el actual plan nacional de desarrollo. No existe un ente de la administración pública que

¹ Formaron parte en la elaboración de este informe: PNUD, UNICEF, UNFPA, OIT, OIM, ACNUR, UNESCO, FAO, UPU, OPS y UN-HABITAT.

centralice funciones específicas en materia de derechos humanos y los estándares internacionales son escasamente considerados en el diseño de políticas públicas, así como poco utilizados por la Defensoría de los Habitantes para valorar la efectividad de las mismas o fortalecer su propia labor. Las observaciones generales o al país por parte de los comités de tratados no son objeto de una política definida de divulgación pública y a las instituciones pertinentes; el seguimiento a su implementación es débil y poco sistemático, consistiendo principalmente en notas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto a los diferentes entes estatales con responsabilidad en la materia. Naciones Unidas no siempre considera en sus planes de trabajo el seguimiento a estas recomendaciones, las cuales se mantienen como marginales en las prioridades de la programación.

3. Políticas públicas

Costa Rica -al igual que la mayoría de los países latinoamericanos- muestra un desarrollo intermitente en el diseño y ejecución de políticas públicas integrales y con carácter de políticas de Estado; mayoritariamente, las prioridades corresponden a las que se definen en las distintas administraciones de gobierno y ello afecta su sostenibilidad. Adicionalmente, no han sido constantes los mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas, lo que no facilita desarrollar acciones correctivas. En términos generales, existen debilidades en los mecanismos de coordinación interinstitucional establecidos.

Se realizan esfuerzos para superar esta situación, como muestra la elaboración por parte del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) de una Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG 2007-2017) de largo plazo y acompañada de un plan de acción de 5 años, cuya elaboración conllevó la participación de la sociedad civil; ésta constituye un instrumento para orientar las acciones del Estado e involucra a todas las instituciones públicas. Dicha política también responde a una de las recomendaciones emitidas por el Comité CEDAW al Estado costarricense.

Las personas jóvenes (aquellas entre los 15 y 32 años de edad) cuentan con una política pública que data del 2004 y están protegidas por medio de la Ley General de la Persona Joven (2002), contando además con una institucionalidad gubernamental y no gubernamental que promueve sus derechos, así como con una Red Nacional Consultiva de Personas Jóvenes para ampliar sus espacios de participación. Sin embargo, la garantía de su salud sexual y derechos reproductivos enfrenta muchas dificultades (sobre ello se amplía en otro apartado de este informe). Carecen de políticas públicas integrales y sostenidas las personas adultas mayores y con discapacidad, los pueblos indígenas y la población afrodescendiente, las personas migrantes y refugiadas, las y los niños y adolescentes. Temas relacionados con el goce y ejercicio de derechos –como seguridad humana, cultura, VIH y sida, diversidad sexual- no cuentan con un abordaje integral.

III. Promoción y protección de los derechos humanos

1. Cooperación con los mecanismos de derechos humanos

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, mediante la Dirección General de Política Exterior y su División de Derechos Humanos, tiene a su cargo la elaboración de los informes del Estado ante los órganos de tratados u otras instancias de derechos humanos de Naciones Unidas y de atender las solicitudes que en la materia reciba por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de Estados Americanos.

La elaboración y presentación de los informes a los órganos de tratados no ha sido regular y no se cuenta con un mecanismo institucionalizado, que facilite una metodología común y un proceso participativo entre las propias instituciones públicas a quienes se les solicita información y con las organizaciones de la sociedad civil. Mayoritariamente, la responsabilidad está a cargo del Ministerio indicado, aunque en algunos casos y según el tema, la coordinación técnica ha sido delegada a otras instituciones (como el Patronato Nacional de la Infancia o el INAMU). Cabe reconocer que en la elaboración de los informes sobre discriminación contra la mujer y racial, la sociedad civil fue incorporada al proceso; para el informe sobre derechos económicos, sociales y culturales, se constituyó una comisión de trabajo interinstitucional.

Mayoritariamente, se han dado retrasos en la presentación de informes a los comités de tratados, con excepción del Comité de los Derechos del Niño. El país ha hecho esfuerzos para cumplir con estos compromisos, siendo el informe más reciente (2007) el presentado al Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que tenía más de 10 años de retraso; actualmente, se está finalizando la elaboración del próximo informe al Comité CEDAW. En términos generales, los informes han procurado ser francos y autocríticos, tal como lo han reconocido varios de los comités, pero no cuentan con una calidad uniforme. Las Naciones Unidas han propiciado apoyo puntual en los procesos, aunque mayoritariamente éste ha sido establecido por las autoridades de gobierno responsables de la elaboración de los informes.

En el ámbito del sistema interamericano, se ha propiciado eficazmente la información solicitada por el mecanismo de seguimiento (MESECVI-CIM) a la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Las demandas contra Costa Rica ante los órganos de protección, en comparación con otros Estados latinoamericanos, son poco frecuentes. Entre los años 2000 a 2009 la CIDH ha admitido 7 peticiones que alegan presuntas violaciones a: igualdad ante la ley y discriminación laboral por razones de género; garantías judiciales y libertad de asociación a trabajadores de una empresa; vida, integridad personal, garantías judiciales y protección de la familia por declaración de inconstitucionalidad de la fertilización *in Vitro*; garantías judiciales y protección judicial por deportación de ciudadanos nicaragüenses (2); y libertad de pensamiento y expresión (2). De éstas, 6 tienen pendiente la resolución de fondo por la CIDH; una sobre libertad de pensamiento y expresión, fue elevada como caso (Herrera Ulloa) ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien emitió sentencia condenatoria al Estado en el año 2004. La Corte señaló en su última resolución de supervisión del cumplimiento de la sentencia (2006) que el Estado había cumplido parcialmente y le exhortaba a que en un plazo razonable, adecuara el ordenamiento jurídico interno solicitado; en el año 2008, el Estado informó a la Corte del total cumplimiento de la sentencia. El sistema interamericano y sus estándares de protección son poco conocidos o utilizados, a excepción de los casos que han tenido proyección en medios de comunicación (como el de fertilización *in Vitro* y el de libertad de expresión); las organizaciones de la sociedad civil carecen de la articulación o el conocimiento necesario que propiciaría utilizar este recurso de protección internacional.

2. Implementación de las obligaciones internacionales en derechos humanos

a) Igualdad y no discriminación

Costa Rica cuenta con importantes avances jurídicos y normativos, siendo el principal problema la brecha existente entre la igualdad jurídica (*de jure*) y la igualdad real (*de facto*), persistiendo patrones socioculturales y estereotipos que forman parte de la cultura social e institucional, que impiden además la correcta aplicación de las leyes. Se mantienen situaciones de desigualdad y discriminación que se agravan por razones de género, étnicas, raciales, de orientación sexual, discapacidad, nacionalidad o estatus migratorio, condición socioeconómica y ubicación geográfica. De 18 indicadores elaborados por el Estado de la Nación (2004) para valorar las brechas de género, solo dos han mejorado para las mujeres: la esperanza de vida y la tasa neta de participación en el empleo (aunque persiste la brecha salarial desfavorable para las mujeres, en comparación con los hombres); la distancia en algunos ámbitos, como por ejemplo el subempleo y el acceso al crédito, crece o se mantiene igual. Por otra parte, los Comités EDR y de DESC, han recomendado al Estado la tipificación como delito de la discriminación racial y la sanción correspondiente según gravedad; la realización de campañas públicas de concienciación sobre la discriminación racial; y que se promueva la adopción por los medios de comunicación, de códigos de ética para la no discriminación étnica y racial.

En materia de derechos políticos, el Código Electoral (reforma de 1996) establece una cuota mínima del 40% para las mujeres. El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ha emitido jurisprudencia relevante tendiente a regular la aplicación de la cuota, de manera que los partidos políticos la garanticen en los puestos elegibles de las papeletas a cargos de elección popular; ello ha colocado al país en el tercer lugar a nivel mundial de representación parlamentaria de mujeres (38.6%). Actualmente, el proyecto de reforma integral al Código Electoral (con dictamen positivo de comisión y pendiente de aprobación en plenario legislativo), establece la paridad. Sin embargo, es preciso señalar que la representación de mujeres con el rango de ministras y en puestos de decisión en las instituciones públicas, sigue estando muy por debajo de los hombres.

Respecto a la salud sexual y los derechos reproductivos de las mujeres y adolescentes, privan situaciones de discriminación que afectan su goce y ejercicio. Si bien se hacen esfuerzos al respecto en el nuevo modelo de atención integral de la salud, continúa siendo necesario incorporar en la acción un enfoque de derechos humanos y el involucramiento activo de todas las instituciones públicas relacionadas. Se carece de una política nacional integral de información y/o educación sexual y planificación familiar, que proporcione información oportuna y confiable sobre los métodos anticonceptivos disponibles y las medidas de prevención de infecciones de transmisión sexual y del VIH y sida (incluyendo la disponibilidad de preservativos), fomentando además la responsabilidad en el proceso reproductivo. Es notoria la influencia oficial y extraoficial de la Iglesia Católica sobre el Estado, la cual repercute en la toma de decisiones y limita el alcance de políticas para la garantía de esos derechos; contribuye en ello que la Constitución Política consigna que la religión del Estado es “católica, apostólica y romana” (artículo 75). El proyecto de reforma a la ley general de salud, entrado en corriente legislativa, contempla un capítulo sobre salud sexual y reproductiva que permitiría avances sustantivos en promoción y servicios (incluyendo la anticoncepción oral de emergencia), pero ha sido objeto de crítica pública y de un pronunciamiento por la Conferencia Episcopal.

b) Derecho a la vida, libertad y seguridad de las personas

Costa Rica ha avanzado mucho en la reducción de las tasas de mortalidad infantil y materna. En el primer caso se ha mantenido estable en 9,7 defunciones por cada 1000 nacimientos (2006-07), descendiendo a 8,9 en 2008. La mortalidad materna se mantuvo entre 2000-06 en 3,3 por cada 1000 nacimientos, disminuyendo a 1,9 entre 2006-07, aunque incrementándose nuevamente a 3,3 entre 2007-08, lo que ha causado preocupación gubernamental y se encuentra en estudio las causas de dicho aumento. En algunas comunidades rurales e indígenas estos indicadores tienden a incrementarse e inclusive duplicarse (como la mortalidad infantil: 18,9 por cada 1000 nacimientos), lo que requiere mayor atención.

La violencia contra las mujeres, principalmente la intrafamiliar, ha sido objeto de la política pública más constante y eficaz, pasando de un plan (1995) a un Sistema Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (1997), que ha conllevado programas específicos de atención integral en las entidades de salud, seguridad pública y el Poder Judicial, entre otras; también se cuenta con la Ley contra la Violencia Doméstica (1996) y jurisprudencia constitucional y judicial relacionada. Después de más de 5 años de discusión parlamentaria, fue aprobada la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres (2007) que, entre otros, tipifica el femicidio (las mujeres asesinadas por sus parejas o exparejas ascienden a 39 en 2006, 20 en 2007, 35 en 2008 y 15 a abril de 2009). Posteriormente, la Sala Constitucional (voto 15447-2008) declaró inconstitucionales los artículos 22 y 25 (maltrato y violencia emocional, respectivamente); el INAMU y las organizaciones de mujeres han mostrado su preocupación, pues el 71% de las denuncias penales a partir de la vigencia de la ley corresponden a esas situaciones, implicando que las mujeres víctimas quedan desprotegidas. En términos generales, es necesario fortalecer la protección de las mujeres, niñas/os y adolescentes de todas las manifestaciones de violencia, requiriéndose mayores esfuerzos en materia penal y relativa a delitos por violencia sexual, explotación sexual, trata y tráfico. Igualmente, deben redoblarse los esfuerzos para el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una violación de derechos humanos.

La inseguridad ciudadana es uno de los principales temas de preocupación pública. Además de las implicaciones directas en el ejercicio de derechos, los análisis muestran que el aumento de la criminalidad, la corrupción y la violencia tienden a socavar la confianza en las instituciones públicas, requiriendo urgente atención. Entre 1985 y 2003 se registra un aumento considerable en las tasas de entradas netas de delitos (114,2%), particularmente los relacionados con robos e infracciones a la Ley de Psicotrópicos, aunque la información disponible también indica que el porcentaje de denuncias es bajo (2005: sólo 32% de los hechos fueron denunciados). Se encuentra en trámite parlamentario el Proyecto de Ley de Fortalecimiento Integral de la Seguridad Ciudadana, que incluye -por ejemplo- mayores regulaciones sobre las armas de fuego, cada vez más utilizadas para cometer crímenes y causantes del 60% de las muertes violentas en el país.

c) Administración de justicia y Estado de Derecho

Los instrumentos internacionales de derechos humanos y los estándares de protección de los sistemas universal e interamericano, son poco o insuficientemente utilizados e invocados en los procesos judiciales. El

Poder Judicial ha hecho esfuerzos por capacitar en la materia al funcionariado encargado de hacer cumplir la ley, incluyendo temas específicos de derechos de las mujeres, pero su aplicación práctica es todavía insuficiente. La eficacia del sistema de administración de justicia registra mejoras, principalmente por el mayor nombramiento de jueces y la estabilidad en el ingreso neto de casos judiciales, que produce una disminución continuada de la cantidad de casos por juez en el periodo 2002-06. En materia penal, el desempeño de las fiscalías y juzgados penales propició el descenso de la cantidad de casos en trámite: de los casi 172 mil asuntos reportados como salidos durante el 2006, poco más de 13 mil (7,7%) correspondieron a acusaciones; ello significa que, de cada 25 denuncias concluidas ante el Ministerio Público, sólo 2 llegaron a constituirse acusaciones fiscales. Respecto a la violencia contra las mujeres, el Poder Judicial cuenta con 71 juzgados competentes para tramitar asuntos relacionados con la violencia doméstica y de ellos, 12 son especializados en la materia (2007); entre 1996 a 2006, ingresaron 356.587 casos a los juzgados y desde 2001, el promedio anual de casos entrados es de más de 40 mil.

El país cuenta con una Ley de Justicia Penal Juvenil (1996) caracterizada por establecer un concepto de derecho penal esencial y mínimo sustentado en la doctrina de protección integral; incluye garantías procesales y opta por la privación de libertad como última medida, desarrollando variedad de sanciones alternativas. Sin embargo, la ley de imputabilidad penal es una de las más bajas (12 años de edad) y los máximos de las sanciones privativas de libertad para población menor de edad entre 15-18 años, alcanzan los 15 años; para la población menor de edad entre 12-15 años llegan a los 10 años, una de las más altas de la región. La aprobación de la Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles (2005) contribuye positivamente a fortalecer el sistema de justicia penal juvenil.

En Costa Rica, el incremento de la población penitenciaria es constante a partir de 1998, lo que provoca hacinamiento y condiciones deficitarias en los centros penales (principalmente en salud e higiene). Si bien en ello influye el aumento de los índices de delincuencia o criminalidad, afecta negativamente la lentitud de los procesos judiciales y el uso (y abuso) de la prisión preventiva y de la privación de libertad como sanción. Las mujeres privadas de libertad enfrentan problemas específicos, derivados de un modelo masculino sobre la población penitenciaria que deja de lado sus necesidades; ello afecta sus derechos de una manera diferente con respecto a los hombres, principalmente aquellos relativos a la salud sexual y reproductiva, así como de cuidado de los hijos e hijas. El centro de mujeres cuenta con una casa cuna para las madres en detención con menores de 2 años, pero esta tiene capacidad y condiciones limitadas. Un aspecto positivo a mencionar es que a la población privada de libertad, se le garantiza las condiciones en los centros penitenciarios para el ejercicio de su derecho al voto.

d) Libertad de religión, conciencia, expresión, reunión, asociación y derechos políticos

La libertad de prensa y de expresión está garantizada constitucionalmente y en los instrumentos de derechos humanos ratificados por el país; el ordenamiento jurídico interno establece además el derecho a la réplica, que permite que cualquier persona rectifique informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio. Sin embargo, además de lo consignado en otro apartado, existen problemas de carácter legislativo de índole penal pues se imputa la manera en que las informaciones puedan “ofender” a terceros; tanto el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, como la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA, han recomendado la despenalización. El Proyecto de Ley de Libertad de Expresión y Prensa (en corriente legislativa desde 2001), establece el “principio de la real malicia” (la probabilidad ante la falsedad de la información) y la “cláusula de conciencia” (auténtica garantía de una opinión pública libre); su aprobación propiciaría la adecuada protección en el ejercicio del periodismo y de la labor de los medios de comunicación.

Costa Rica ha ratificado los convenios específicos sobre libertad sindical, derecho de sindicación y de negociación colectiva de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEAR-OIT) ha observado la persistencia de problemas de carácter legislativo en cuanto a restricciones al ejercicio de la libertad sindical, cuestionando la prohibición de que personas extranjeras ejerzan dirección o autoridad en los sindicatos; igualmente respecto a restricciones al derecho de huelga, puesto que se exige contar con el 60% de las personas que trabajen en la empresa, lugar o negocio de que se trate. Asimismo, se mantienen problemas relacionados con el sistema de justicia laboral y

de restricciones al derecho de huelga y de negociación colectiva: “la lentitud de los procedimientos en casos de discriminación antisindical se traduce en un período de no menos de cuatro años para obtener una sentencia firme” (OIT, 2006). La aprobación de los tres proyectos de ley en corriente legislativa (de Reforma Procesal Laboral, para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, y de Reforma a varios artículos del Código de Trabajo), que cuentan con consenso tripartito, tendría impacto directo en la aplicación de los convenios sobre libertad sindical, derecho de sindicación y de negociación colectiva. La CEARC ha expresado su confianza en que dichos proyectos de ley “sean tramitados y adoptados sin demora”, solicitando al Gobierno “presente un calendario preciso sobre las etapas seguidas y a seguir para que se hagan realidad las reformas legales”. Por otra parte, con base en información del Ministerio de Trabajo, se evidencia una enorme desproporción entre el número de convenciones colectivas y el de arreglos directos concluidos por trabajadores no sindicalizados: están vigentes 74 arreglos directos y sólo subsisten 13 convenciones colectivas (2008), lo que se traduce en un franco debilitamiento del sindicalismo y de su formación, en particular en la empresa privada. Al respecto, el Informe de la Comisión de Aplicación de Normas (junio 2009) destaca que: “La Comisión de Expertos ha planteado en numerosas ocasiones problemas relativos a la lentitud e ineficacia de los procedimientos sancionatorios y de reparación en caso de actos antisindicales, a la anulación de cláusulas de ciertas convenciones colectivas y a la enorme desproporción entre el número de convenciones colectivas y el de arreglos directos concluidos con grupos de trabajadores no sindicalizados.”

e) Derecho al trabajo y a condiciones justas y favorables de trabajo

Entre 1990-2004 han prevalecido niveles de empleo constantes y en los años 2000-04, se generaron 326.000 nuevos puestos de trabajo, es decir, un aumento en la población ocupada del 26,5%. Sin embargo, la tasa de desempleo abierto aumentó del 4,6 a 4,9 % entre 2007-08 y una tercera parte de las personas ocupadas, a pesar de trabajar al menos 47 horas semanales, obtiene ingresos menores al salario mínimo (US \$284). Aún cuando está ratificado el convenio de OIT sobre igualdad de remuneración por trabajo de igual valor y se cuenta con una Comisión Interinstitucional sobre Derechos Laborales de las Mujeres, las costarricenses perciben el 75% del salario que reciben los hombres por realizar el mismo trabajo, pese a que ellas cuentan con mayor preparación educativa (CEPAL, 2008). Esto se explica en gran parte por la persistencia de prácticas discriminatorias, la distribución desigual de las labores domésticas y la concentración de las mujeres en empleos inestables, de menos responsabilidad, a menudo de tiempo parcial y peor remunerados. Especial preocupación revisten las precarias condiciones de trabajo y de protección jurídica de las trabajadoras domésticas (y entre ellas, de las migrantes). En términos generales, la situación evidencia la precariedad de muchas de las actuales fuentes de trabajo y la necesidad de generar empleos de calidad, junto con la definición de una política integral de empleo.

Las cifras conocidas sobre hostigamiento sexual laboral hacia las mujeres, revelan apenas una parte del problema. La Defensoría de los Habitantes y el INAMU han denunciado las debilidades de la Ley de Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia (1994) y de su aplicación; el Comité CEDAW ha recomendado una adecuada reglamentación para que sea acatada sin exclusiones y debidamente implementada en el sector público y sobre todo, por el sector privado.

Respecto a las personas refugiadas, su derecho al trabajo no está previsto en el caso de solicitantes de esa condición, quienes enfrentan además largos periodos de espera (de 4 a 18 meses) para la resolución final.

f) Derecho a la seguridad social y a un estándar de vida adecuado

El Índice de Desarrollo Humano de Costa Rica le otorgó en 1997 la posición 33 entre 177 países; la caída del indicador ha sido considerable, aún cuando en 2006 y 2007 se mantuvo en la posición 48. El Coeficiente de Gini, en 1997 tenía un valor de 0.380 y a julio de 2008 alcanzó el 0.428, lo que representa un deterioro del 13% en los niveles de desigualdad. Actualmente, el 10% más rico de los hogares es un 15% más rico, mientras que el 10% más pobre de los hogares es 7% más pobre, en comparación con una década atrás. La incidencia de la pobreza en los últimos años se ha mantenido en cerca de un 22%, disminuyendo al 18.5% en 2003; ésta es más elevada entre las personas menores de edad (supera el 25% en promedio y alcanza casi un 30% para las edades entre 7-12 años), las mujeres (32.5% en 2003) y los pueblos indígenas (9 de cada 10

indígenas se clasifica como pobre, según la metodología de necesidades básicas insatisfechas), quienes enfrentan rezagos alarmantes en materia de salud, nutrición, educación y viviendas saludables.

La red de servicios de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social está integrada por 1,079 establecimientos, cuya ubicación en mayor número y complejidad de servicios se encuentra en el área metropolitana, ocasionando desigualdad e inequidad en el acceso según la ubicación geográfica; en el área urbana existen 2 médicos más por cada 10 mil habitantes, con respecto al área rural. El primer nivel de atención en salud (EBAIS) cuenta con 839 establecimientos (2004) y funciona adecuadamente, aunque presenta fallas de planificación estratégica, promoción de la salud y atención adecuada a mujeres y adolescentes. Los servicios de cuidado diario y de atención integral de la primera infancia requieren ampliar su cobertura y calidad, además de complementarse con programas de estimulación temprana y de sistemas de vigilancia nutricional; la postergación de estas acciones constituye un factor de riesgo y vulnerabilidad.

El seguro de salud registra una cobertura contributiva de un 87,6% de la población total (2007), cubriendo al 61,9% de la población económicamente activa (PEA); la cobertura del seguro de pensiones es de un 53,6% de la PEA. El aseguramiento de la PEA no asalariada ha aumentado en los últimos tres años: de 39,1% a 57,4% en el seguro de salud y de 21,7% a 37,7% en el de pensiones. La población no asegurada ha disminuido en los últimos cuatro años, demostrativo de los esfuerzos que se han realizado para aumentar la contribución patronal y de las personas trabajadoras. La atención médica de urgencia está garantizada para las personas migrantes, pero al no haber claridad respecto a la definición de “urgencia”, el acceso a este servicio es discrecional y según la interpretación del médico en turno. El Comité DESC manifestó al Estado que, aunque ha mejorado la cobertura del sistema nacional de salud, le preocupa la insuficiencia de la cobertura del sistema social de pensiones para las personas y los grupos marginados o desfavorecidos, entre ellos trabajadoras del servicio doméstico y trabajadores agrícolas o migratorios.

Respecto a los asentamientos humanos, predomina una visión excesivamente sectorial de la problemática de vivienda, donde las políticas y programas relativos carecen de una adecuada coordinación y articulación con otras políticas sociales y con la planificación territorial. Ello ha propiciado desarrollos habitacionales en los que se resuelve la carencia habitacional, pero no se atiende el resto de problemas atinentes a la pobreza, conduciendo a una concentración de las familias pobres -sobre todo en el espacio urbano- que favorece formas de segregación residencial. Además, en el ámbito urbano, existe un fuerte rezago en cuanto a infraestructura y equipamiento. La institucionalidad en materia de vivienda, particularmente el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, funciona con excesivo coyunturalismo, entre otras razones, por carecer de una ley constitutiva que lo respalde.

Costa Rica ocupa un lugar destacado en la región en materia de agua potable y saneamiento: el 99 % de la población urbana y el 96 % de la rural tiene acceso a agua para consumo humano; y el 82 % de la población nacional tiene acceso a agua potable (2007). Sin embargo, preocupan: las serias disparidades existentes entre distintos distritos y provincias (que afectan particularmente a la población en situación de pobreza, población afrodescendiente y pueblos indígenas); que cerca del 18% de la población no tiene acceso a agua potable debido a la carencia de mantenimiento de la infraestructura existente o la deficiente operación de los acueductos; y que el 63 % de los desechos humanos y aguas negras sean eliminados en ríos y otras corrientes de agua. La Sala Constitucional ha determinado que el acceso al agua de consumo humano constituye un derecho humano y es justiciable. La legislación reguladora en la materia, vigente desde 1946, resulta obsoleta y requiere urgentemente de revisión y actualización; igualmente se requiere claridad en las competencias y coordinación entre las instituciones estatales responsables. Otro aspecto que requiere atención es el impacto del desarrollo turístico e inmobiliario en el medio ambiente y en las necesidades de agua de consumo humano de las poblaciones y comunidades aledañas. Este aspecto y otros relacionados, deben reflejarse en una política nacional de manejo de aguas, cuya elaboración es urgente.

g) Derecho a la educación y derechos culturales

Costa Rica ha declarado obligatoria la educación preescolar y establecido constitucionalmente (reforma de 1997) que el gasto público en educación no sea menor al 6% del PIB. Se ha logrado un promedio de 97% de

escolaridad; entre un 85 y 90% de las y los niños que inician primer grado consiguen culminar el sexto, pero sólo un poco más de la mitad lo hace sin repetir ningún año. En la educación secundaria, solo una cuarta parte de quienes ingresan a séptimo logra graduarse en el tiempo requerido y solo el 38% de las y los niños que inician la escuela, logran completar su educación secundaria. La reducción de la deserción en la secundaria debido a factores económicos, se ha logrado mitigar mediante un programa específico de transferencia monetaria, aunque se mantiene el desafío de reducir la expulsión y repulsión general de un alto número de estudiantes. La niñez migrante tiene acceso a la educación primaria y secundaria, sin embargo, las prácticas y requisitos dificultan (y en algunos casos impiden) la permanencia y el retorno al sistema educativo formal.

La ya mencionada carencia de una política nacional integral de información y/o educación sexual y reproductiva, con responsabilidad, repercute en la incidencia de infecciones de transmisión sexual y VIH y sida, así como en el embarazo adolescente (madres menores de 19 años): 20,4% con respecto al total de nacimientos (2004). El Comité CEDAW y el Comité DESC han expresado su preocupación al respecto, así como por la elevada tasa de embarazos de adolescentes.

La población indígena cuenta con programas específicos estatales para la educación en lengua originaria y el abordaje de otras temáticas (lengua materna, historia, cultura, educación ambiental y música indígena) en el marco de los programas de estudio del currículo nacional. Sin embargo, los centros educativos enfrentan graves problemas de infraestructura, provisión de material didáctico y disponibilidad de docentes en lengua indígena. Además, el analfabetismo en esa población asciende a un 26.6%, contrastando con el promedio nacional de 4.8%. El Comité DESC ha exhortado al Estado a la adopción de medidas para reducir los niveles de pobreza, analfabetismo y desempleo de las comunidades indígenas y de la población afrodescendiente.

h) Poblaciones en condiciones de vulnerabilidad

Niños, niñas y adolescentes. Costa Rica ha realizado esfuerzos sostenidos para armonizar la legislación nacional con la Convención de los Derechos del Niño, destacando la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia (1998), que además crea un Sistema Nacional de Protección Integral. Sin embargo, existen debilidades en la aplicación de la política pública, restricciones presupuestarias y en la cobertura y calidad de la oferta de servicios, así como persistencia de prácticas institucionales y sociales contrarias al enfoque de derechos y de protección integral. Constituyen problemas graves la violencia en el ámbito familiar y educativo (2006: 20 mil casos de violencia en centros educativos). La aprobación de la Ley “Derechos de los niños, niñas y adolescentes a la disciplina sin castigo físico ni trato humillante” (2008) constituye un hito jurídico importante. Sin embargo, permanece el desafío de especificar claramente los distintos tipos de castigo corporal o tratos humillantes prohibidos en la legislación, la cual debe acompañarse de campañas informativas sobre prácticas positivas de crianza que propicien el cambio social. En cuanto a la explotación sexual comercial infantil y juvenil, se han adoptado programas para su prevención y sanción, pero estos son todavía insuficientes y existen pocos servicios de atención y recuperación para las víctimas.

Pueblos indígenas. Se reconocen 24 territorios indígenas localizados a lo largo del país, subsistiendo 8 culturas indígenas, que todavía hablan 4 lenguas además del español. Según el censo del año 2000, el 1.7% de la población es indígena, aunque organismos como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos trabajan con porcentajes mayores, al ponderar -por ejemplo- a las personas que han migrado de sus tierras y territorios. El Convenio 169 de OIT (ratificado en 1992) cuenta con rango constitucional (voto 6229-1999, Sala Constitucional). A lo ya señalado en este documento, cabe agregar la inexistencia de una política pública clara orientada a la promoción de los derechos de esta población y al mejoramiento de sus condiciones de vida; la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas es el ente estatal responsable de fijar y coordinar políticas en la materia, pero muchas de las organizaciones indígenas no la reconocen como representante de sus intereses. El Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, presentado por la Mesa Nacional Indígena y en estudio por la Asamblea Legislativa, busca autonomía en la administración de recursos y el establecimiento de un sistema de justicia propio, entre otros.

Población migrante y refugiada. La ausencia de una política migratoria con enfoque de derechos humanos propicia la desprotección, vulneración de derechos y exclusión de esta población, persistiendo además prácticas y conductas institucionales y sociales discriminatorias y xenofóbicas. Si bien la Sala Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre los derechos de las personas migrantes, la Ley de Migración y Extranjería (2005) parte de un concepto de seguridad nacional que contribuye a criminalizar la migración; aunque el actual gobierno ha introducido un proyecto de ley para su modificación, dictaminado ya por la comisión parlamentaria respectiva, éste espera ser discutido y votado por el plenario. Se observa un serio problema de indocumentación y muchas personas migrantes y refugiadas no cuentan con identificación vigente; si bien se carece de datos confiables, las estimaciones indican la presencia de alrededor de 300 mil personas extranjeras indocumentadas (que habiendo ingresado con documentación legal permanecen en el país después del tiempo autorizado o bien que ingresaron clandestinamente o utilizando documentación falsa). Esto genera problemas de acceso a la justicia, ante la exigencia de documentos migratorios para realizar una denuncia; y de inscripción de personas nacidas en territorio nacional, debido a los requisitos que se solicitan. La población indígena migrante Ngobe-Buglé se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad y enfrenta mayores discriminaciones en materia de salud, trabajo y acceso a la justicia.

Particularizando en la *población refugiada* (cerca de 12 mil en total, siendo el 85% de origen colombiano), el país cuenta con una reconocida experiencia positiva en la materia. Sin embargo, preocupan: las restricciones contenidas en la Ley antes indicada; y el cierre (2005) del Departamento de Refugiados de la Dirección General de Migración y Extranjería, ocasionado un debilitamiento del mecanismo nacional de atención, con consecuencias en la extensión del periodo de duración de trámites y en violaciones al principio de confidencialidad que cubre los expedientes de las personas refugiadas. Particular preocupación generaron las fuertes declaraciones (2006 y 2008) de altos funcionarios de gobierno, relacionando los índices de criminalidad con la población migrante refugiada -especialmente en detrimento de la población colombiana- lo que contribuye a la discriminación y xenofobia. Los Comités CAT, CERD y DESC han coincidido con estas preocupaciones.

Población adulta mayor. Si bien existe una ley para su protección, las personas adultas mayores se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad frente a la violencia y maltrato físico, psicológico y patrimonial. Las mujeres enfrentan una desventaja adicional respecto a los ingresos, que se perciben fundamentalmente mediante la pensión; aquellas que se han dedicado durante la mayor parte de su vida al trabajo doméstico o informal, aunque tengan acceso al seguro familiar de salud por medio de su esposo o pareja, el no haber cotizado para el régimen de pensiones les impide un ingreso propio en la vejez.

Población con discapacidad. La Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (1996), establece una serie de obligaciones estatales y de los particulares para la garantía de sus derechos. Su aplicación ha sido insuficiente, principalmente, en lo referido a la adecuación o equipamiento de la infraestructura física para garantizar su libertad de tránsito y acceso.

Comunidad GLBT (gays, lesbianas, bisexuales y transgéneros), Ha venido denunciando la discriminación por razones de orientación sexual y homofobia, que afecta el tratamiento institucional y social que reciben, así como el goce y ejercicio de derechos. Recientemente se aprobó por la Comisión de Derechos Humanos parlamentaria, el Proyecto de Ley de Sociedades de Convivencia, que reconoce la unión civil de parejas del mismo sexo y tutela sus derechos patrimoniales. Este ha sido un tema polémico a nivel nacional y en el debate, se ha mencionado llevar dicho proyecto a referéndum antes de su discusión en plenario legislativo. El Tribunal Supremo de Elecciones ha autorizado a un grupo de ciudadanos, la recolección de firmas para convocar a un referéndum (se requiere al menos el 5% de las y los ciudadanos inscritos en el padrón electoral) para aprobar o rechazar dicho proyecto de ley, ello podría implicar someter a consulta derechos fundamentales

Situación de la trata de personas. Las mujeres, niñas y adolescentes son, mayoritariamente, las víctimas de este delito, en el que Costa Rica es país de origen y de destino. Constituyen avances la creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (2005) y las reformas al Código Penal (2009) para la tipificación del delito, que incluye la trata interna, aumenta las penas y contempla

una amplia variedad de fines. La Ley de Protección de Víctimas y Testigos (2009) constituye un importante instrumento para la protección de derechos, seguridad física y asistencia básica de las víctimas de trata y otros delitos. Se detectan debilidades en la persecución del delito, incluyendo la investigación y judicialización de los delincuentes. Falta un mayor esfuerzo y acciones concretas en relación con la atención de las víctimas.

Situación del VIH. Se manifiesta una creciente feminización del VIH y alta tasa de incidencia en la población adolescente y joven en la etapa avanzada de la infección (sida). El país se colocó en el octavo puesto a nivel latinoamericano (2004) de mejor distribución del tratamiento antirretroviral, pero como ya se indicó, requiere: desarrollar el acceso a información, educación sexual y métodos de prevención; y propiciar que el funcionariado de salud brinde una atención no discriminatoria o estereotipada (especialmente a adolescentes, mujeres y homosexuales).

IV. Logros, buenas prácticas y desafíos

Costa Rica es una nación sin ejército, de ingreso medio, con una democracia representativa consolidada, una institucionalidad fuerte y alto nivel de desarrollo humano. En los últimos años ha enfrentado dificultades para mantener su ritmo de progreso social e inclusive, se evidencia una tendencia al deterioro de ciertos índices y sobre todo, al incremento de la brecha de desigualdad, que afecta más profundamente a las mujeres y a las poblaciones en condición de vulnerabilidad. Se destacan algunos aspectos de particular interés:

Buenas prácticas

- El proceso participativo de construcción y diseño de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género, así como que a un año de implementación se esté realizando un primer balance, contribuye a valorar los avances y dificultades, además de establecer las medidas correctivas pertinentes.
- La existencia de políticas internas institucionalizadas y unidades técnicas especializadas para la igualdad entre mujeres y hombres en el Poder Judicial (2002), Tribunal Supremo de Elecciones (2008) y Asamblea Legislativa (2009), permiten desarrollar acciones para un cambio a profundidad en la estructura y cultura organizacional.

Desafíos

- *Salud.* Incrementar el recurso humano médico y técnico, así como de equipos (y su mantenimiento) en todos los niveles de atención, procurando la disminución de la brecha en la prestación de servicios entre las áreas urbanas y rurales.
- *Salud sexual y derechos reproductivos.* Incorporar un enfoque de derechos humanos y la acción interinstitucional, definiendo una política nacional integral de información y/o educación sexual y planificación familiar, que proporcione información oportuna y confiable sobre los métodos anticonceptivos disponibles y las medidas de prevención de infecciones de transmisión sexual y del VIH y sida (incluyendo la disponibilidad de preservativos), fomentando además la responsabilidad en el proceso reproductivo.
- *Niñez y adolescencia.* Promover la más amplia deliberación de la propuesta de política nacional de niñez y adolescencia, así como su adopción con carácter de política de Estado.
- *Migración.* Adoptar una política migratoria integral y reformar la actual legislación, considerando un enfoque de promoción y protección de los derechos humanos de la población migrante y refugiada.

V. Recomendaciones

- Análisis de las recomendaciones y estándares de protección en derechos humanos, de los sistemas universal e interamericano, para la determinación de tendencias de incumplimiento y formulación de acciones correctivas por parte del Estado, que a su vez sean la base para el diseño de un plan de acción en la materia o como herramienta de trabajo para fortalecer las políticas públicas actuales o a formular.
- El diseño e implementación de políticas públicas integrales e intersectoriales que permitan atender a las poblaciones y sectores señalados que carecen de una atención integral y sostenida por parte del Estado.

- Establecimiento de un sistema permanente de observación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de compromisos en derechos humanos, por parte del Estado y los distintos poderes que lo integran, incluyendo las recomendaciones generales y de país de los comités de tratados u otros relacionados de los sistemas universal e interamericano. En ese sentido, implementar una metodología común y mecanismos interinstitucionales y de participación de la sociedad civil, para la elaboración y presentación (en tiempo), de los informes ante los comités de tratados.
- Consideración de procedimientos para que la Asamblea Legislativa acelere la discusión y aprobación de los proyectos de ley que propician mayores garantías de derechos.
- Implementación de una estrategia global dirigida a personas en puestos de decisión, medios de comunicación y otros sectores clave, que mediante la construcción de argumentos contribuya a desarticular los mitos y supuestos socioculturales en relación a la salud sexual y reproductiva.