

PROYECTO DE LEY
LEY DE ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE
LAS PERSONAS AFRODESCENDIENTES

Expediente N.º 19.628

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Pese a que según el X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011, el 7.8% de la población costarricense se considera afrodescendiente, lo cierto es que como bien lo afirma Tatiana Lobo¹: *“El mito de una Costa Rica blanca, ha producido un pueblo ignorante de sus orígenes mestizos, que practica el racismo heredado del régimen colonial de múltiples formas (...)”*.

La discriminación racial en nuestro país está más que vigente. Existe racismo en las actitudes de la población: la forma de observar a la persona negra, el vocabulario utilizado para nombrarnos, los constantes chistes, chota y burla que circulan especialmente en las redes sociales. También existe racismo desde las autoridades de gobierno ya que aunque, formalmente, dicen apoyar las minorías, resultan cómplices de quienes discriminan y ofenden, por el hecho de omitir acciones concretas -más allá de las palabras- para reaccionar frente a esas prácticas. Siendo así, para la mayoría el racismo es “normal” o simplemente no existe.

La discriminación impacta también las condiciones de vida de la población afrodescendiente. A manera de ejemplo, el Informe de la Situación Socioeconómica de la Población Afrodescendiente (PNUD, 2011) señala que la pobreza afecta a más de 30.000 hogares afrodescendientes en el país, y 9.000 de estos hogares viven en condiciones de pobreza extrema y, a pesar de esa realidad, no se han logrado implementar políticas específicas para combatir la problemática como sí se ha hecho para otros grupos de población como indígenas y migrantes nicaragüenses.

Las minorías étnicas en general, y por ende la población afrocostarricense, enfrentamos, al menos, tres grandes problemas: discriminación, racismo y etnofobia. No lograremos el combate de estas prácticas hasta tanto no se facilite a los afrocostarricenses voz, representación y espacios reales para comunicar

¹ Lobo, Tatiana (1997). Negros y blancos, todo mezclado. (1ª Edición) San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, p. 86.

nuestras carencias, necesidades y objetivos en los diversos ámbitos cotidianos en los que nos desenvolvemos.

Corregir un problema cultural de vieja data empieza por aceptar su existencia y de forma inmediata tomar acciones para que, paulatinamente, pueda verse un cambio. El racismo no es ajeno a este razonamiento: hasta que aceptemos que en Costa Rica **existió y existe** tendremos terreno fértil para poner en marcha un cambio que exige un intensivo trabajo multidisciplinario para generar un verdadero cambio cultural.

Ese cambio cultural que hoy los afrodescendientes exigimos requiere necesariamente de varios elementos. El primero de ellos: la divulgación educativa de la historia desde una posición más comprensiva de lo que hoy se enseña en la educación oficial, aunque dicha historia resulte cruel e implique conocer y aceptar al menos que:

- Las personas negras fueron comercializadas y traficadas en Costa Rica en la colonia.
- Que aquellos que fueron liberados o pagaron su libertad se vieron confinados en comunidades como la Puebla de los Pardos, pueblos que tenían por objetivo reducir a negros y mulatos a un solo sitio.
- Y que, aunque la relación de los inmigrantes jamaquinos para la construcción del ferrocarril y el desarrollo de la actividad bananera no se visualizaba como permanente, la realidad fue que ocurrió una gran mezcla étnica que no podemos invisibilizar.
- Que esa mezcla étnica se “combatió”, entre otras cosas, con la emisión de normativa restrictiva racista que limitaba a los afrodescendientes en sus derechos, entendiéndose desde su libertad de tránsito hasta sus posibilidades de trabajo.

Como bien indica Quince Duncan *“La memoria oficial de nuestro pasado se ha ido alimentando de silencios, hechos dispersos y de valores racistas que se han presentado como verdaderos (...)”*².

Y es que pareciera que en Costa Rica no somos conscientes de la historia. Pocos conocen que en nuestro país, en la época colonial se aplicaban medidas discriminatorias tomadas en perjuicio de las personas afrodescendientes y que privilegiaban la estratificación social pero, más grave aún, que al paso de los años se promulgaron normas discriminatorias que permanecieron vigentes por considerable tiempo, la mayoría hasta los años 1948-1949. Menciono algunas de ellas:

- La Ley N.º 6 de 20 de mayo de 1897 regulaba la inmigración de individuos de razas que se consideraban nocivas al progreso y bienestar

² Del Olvido a la Memoria/ed. Por Rina Cáceres Gómez, (1ª edición). San José, CR: Unesco para Centroamérica y Panamá, p. 4.

de la República, reglamentada en 1903, mediante decreto de fecha 7 de marzo, que imponía a los gobernantes la obligación de formar un registro de los individuos de “*tales*” razas que ya vivían en el país.

- Se tienen datos de la existencia de una ley promulgada en 1890 que prohibía a negros y asiáticos trabajar en el ferrocarril a la costa pacífica y de 1910 a 1920 los maquinistas negros del ferrocarril de Limón, tenían que detenerse en Peralta, un poblado a la mitad de camino entre San José y Limón para que un conductor blanco continuara la ruta.

- La discriminación laboral también quedó asentada en una ley de 1934 que establecía: “(...) *Queda prohibido en la zona del Pacífico, ocupar gente de color en dichos trabajos (de producción y explotación bananera)*”. La ley permaneció 15 años vigente y se tradujo en limitaciones no solo de acceso a trabajo sino de libertad de tránsito.

- Al mismo estilo de la normativa ya indicada, el decreto número 4 del 26 de abril de 1942 establecía en el artículo 41: “*No serán admitidos en el país, y por consiguiente deben ser rechazados por las autoridades de los puertos, aeropuertos y fronteras de la República, los extranjeros que vengan en calidad de inmigrantes o transeúntes, que se hallen en las condiciones siguientes: a) Los de raza negra, chinos, árabes, turcos, sirios, armenios, gitanos, coolíes etc.(...)*”.

Así las cosas, las personas afrodescendientes de aquella época no solo se vieron aislados territorialmente sino que carecieron de documentación para el ejercicio de su ciudadanía limitándose de esta forma sus derechos políticos. La nacionalidad costarricense fue otorgada a las personas afrodescendientes hasta 1949 pero fue hasta 1973 que, expresamente, se prohibió las restricciones de migración por razones de raza (Ley N.º 5360 de 11 de octubre de 1973).

El segundo elemento necesario de cara a ese anhelado cambio es el reconocimiento del papel de la persona negra en la construcción de la nación costarricense, más allá de su aporte como “mano de obra”. Hacerlo correctamente impactaría la identidad del costarricense, pues hasta la fecha ha prevalecido la tendencia a no divulgar los valores y aportes de la cultura afrodescendiente, pese a la riqueza innegable de la misma.

Costa Rica, frente a la comunidad internacional y frente al colectivo étnico afrodescendiente tiene obligaciones ineludibles que derivan de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, suscrita por Costa Rica desde 1966. El examen sobre los informes presentados por los países a la CERD dice sobre Costa Rica:

“se echan de menos acciones institucionales enfocadas hacia la población afro descendiente, por lo que, aún y cuando las recomendaciones del Comité escasamente hacen referencia a esta población, el país reconoce que debe generar un mayor trabajo estatal hacia a esta población.”

*Costa Rica se ha comprometido no solamente a partir de la Convención que aquí convoca, sino de otras convenciones internacionales y de instrumentos como la Declaración y Programa de Acción de Durban, a **generar acciones afirmativas en favor de las personas afro descendientes***". (El destacado no es del original).

Por acciones afirmativas entendemos que *"están orientadas a la promoción de determinados grupos socialmente fragilizados, por lo cual "la igualdad pasa de ser simplemente un principio jurídico respetado de manera formal por todos, a considerarse como un objetivo constitucional a ser alcanzado por el Estado y la sociedad"*³.

Por otra parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, mediante informe emitido en 2011 señaló como recomendación específica para Costa Rica que:

*"b) Aplique, cuando sea necesario, medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25 (2004) del Comité, con el fin de acelerar la participación plena e igualitaria de las mujeres en la vida pública y política, en particular con respecto a los grupos desfavorecidos de mujeres, como las mujeres con discapacidad, las mujeres indígenas **y las mujeres de ascendencia africana***". (El destacado no es del original)

Me atrevo a afirmar que existen, al menos, tres grandes áreas en las que dichas acciones afirmativas resultan urgentes; la educación, el empleo y la cultura.

En el ámbito educativo se encuentra vigente la Ley N.º 7711 *"Eliminación de la Discriminación Racial en los programas educativos y los medios de comunicación colectiva"* que data del año 1997.

Si bien esta ley tiene la virtud de definir de manera amplia lo que se entiende por discriminación y los principios que privan a la luz de esta ley, es lo cierto que sus contenidos dejan ciertos vacíos. Por ejemplo: el artículo 5 sobre procesos educativos señala que el Consejo Superior de Educación *"deberá dedicar un espacio a la enseñanza de generalidades sobre las diferentes etnias y culturas (...)"*. Al ser una norma de contenido tan general da pie para que se justifique no enseñar a los estudiantes más allá de la historia formal, aquella que invisibiliza en gran medida al afrodescendiente y su historia de esclavitud.

Si a eso agregamos lo que en su ocasión afirmó Carlos Minott *"en los libros de texto no se reflejan las ideas o la lengua y mucho menos la visión de mundo de*

³ BARBOSA, J citada por MOSQUERA, Claudia y RODRÍGUEZ, Margarita. Las acciones afirmativas como medio de inclusión social. Énfasis conceptuales, polémicas frecuentes y experiencias de implementación en algunos países. En: Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Universidad Nacional de Colombia CES. 2009. p. 73.

*los afrodescendientes. Al contrario aparecen con estereotipos y en ocasiones se denigra su condición humana*⁴ es evidente que una ley prohibitiva no está solucionando esta manifestación de racismo sino que se requieren acciones de carácter afirmativo en la educación.

Por otra parte se encuentra vigente la Ley N.º 2694 que prohíbe aplicar medidas discriminatorias con ocasión del empleo u ocupación, ley que data de 1960. Si bien es un buen intento para frenar la discriminación por razones étnicas en los lugares de trabajo, la ley parte del hecho de que las manifestaciones racistas son frontales. Sin embargo es común que la discriminación y racismo sea más solapado e incluso en etapas como la selección de personal, donde la ley no podría resultar aplicable. Posteriormente el Código de Trabajo, mediante Ley N.º 8107, incorporó un artículo según el cual los trabajadores no podrán ser discriminados en cuanto a condiciones laborales y salario, entre otros.

En este contexto y siendo claro que existe una deuda permanente con las personas afrodescendientes que seguimos siendo discriminadas presento esta propuesta de ley que pretende ser un instrumento para habilitar espacios certeros de participación a los afrocostarricenses en áreas como la educación, la cultura y el trabajo, derroteros de una mejora efectiva en la condición de esta población y urgentes en una lucha eficaz contra el racismo, la etnofobia y la discriminación y que pretende apoyar también la existencia de programas específicos que apoyen a la mujer afrodescendiente.

Las acciones afirmativas propuestas se establecen, en su mayoría, por un período concreto, con la finalidad de que se puedan medir los resultados y plantear evolutivamente nuevas acciones de acuerdo con esos resultados.

Los porcentajes contenidos en los artículos para asegurar acceso a los puestos de trabajo y a beneficios en educación tomaron como referente el porcentaje actual de personas afrodescendientes en la población costarricense, de acuerdo con el último censo de población realizado.

⁴ Minot (Carlos). La incorporación de la perspectiva étnica de la población afrodescendiente en la educación y en la educación en derechos humanos. p. 6.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY DE ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE
LAS PERSONAS AFRODESCENDIENTES**

ARTÍCULO 1.- Acciones afirmativas de interés nacional

Se declara de interés nacional la elaboración, implementación y divulgación de acciones afirmativas en beneficio de las personas que integran el colectivo étnico afrodescendiente en Costa Rica, en el entendido de que la población afrodescendiente que habita en nuestro país ha sido históricamente víctima de racismo, discriminación y etnofobia y así se reconoce en esta ley.

ARTÍCULO 2.- Definición

Se entiende por acción afirmativa o positiva las medidas que implementará el Gobierno de Costa Rica, con fundamento en esta ley, para dar un trato diferenciado y privilegiado a la población afrodescendiente y asegurar su acceso al empleo y a la educación y promover la discusión cultural de los asuntos de interés del colectivo étnico afrodescendiente, para el pleno goce de sus derechos y la efectiva implementación de la igualdad entre los habitantes de la República y los derechos y garantías relacionados con la dignidad humana.

ARTÍCULO 3.- Acción afirmativa para empleo

Toda institución pública está obligada a destinar al menos un siete por ciento (7%) de los puestos de trabajo vacantes al año, para ser ocupados por personas afrodescendientes, siempre que estas cumplan los requisitos legales y constitucionales para acceder a ellos.

Para nombrar en esas plazas a personas no afrodescendientes deberá documentarse de forma fehaciente que en el respectivo proceso de reclutamiento y selección se divulgó el porcentaje y que no hubo participación de personas afrodescendientes o que las participantes no cumplen los requisitos exigidos para el puesto.

Esta medida se aplicará por un plazo de diez años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley.

ARTÍCULO 4.- Medidas afirmativas en educación

El Instituto Nacional de Aprendizaje destinará un siete por ciento (7%) de los cupos en cada una de sus ofertas educativas a la población afrodescendiente y así lo divulgará en sus programas, sedes regionales y en toda publicidad sobre su oferta curricular.

Esta medida se aplicará por un plazo de diez años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley.

ARTÍCULO 5.- Los programas educativos de la educación primaria y secundaria deben incorporar expresamente, en sus temarios, el estudio sobre el legado de las personas afrodescendientes en Costa Rica en la conformación de la nación y en las diversas expresiones culturales; así como promover un enfoque histórico comprensivo y realista que promueva la investigación sobre el pasado de esclavitud y estigmatización de la que ha sido objeto la población afrodescendiente. Corresponde al Consejo Superior de Educación hacer cumplir esta acción afirmativa en cada curso lectivo.

ARTÍCULO 6.- Medidas afirmativas en la cultura

El Estado estimulará la apertura de espacios públicos dedicados a la información, análisis y discusión de la temática de la población afrodescendiente, desde el punto de vista educativo y cultural, para lo cual el Ministerio de Cultura y Juventud, a través del Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural será el responsable de llevar coordinaciones interinstitucionales necesarias para ejecutar estas acciones y medir sus resultados anualmente en sus planes de trabajo.

ARTÍCULO 7.- Programas para mujeres afrodescendientes

El Instituto Nacional de las Mujeres deberá incorporar en sus programas existentes, o a través de nuevos programas, acciones afirmativas específicas relativas a participación política, autonomía económica y acceso a la salud para las mujeres afrodescendientes y medir sus resultados.

Esta medida se aplicará por un plazo de diez años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley.

Rige a partir de su publicación.

Maureen Clarke Clarke
DIPUTADA

22 de junio de 2015

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos.