



# CONSULTA INDÍGENA EN COSTA RICA

Autores: **Geyner Blanco y Oscar Retana.**

Este material ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo los términos del Contrato No. 7200AA20CA00013. Las opiniones expresadas en esta publicación, video u otro producto de comunicación son exclusivas del autor y no necesariamente reflejan el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos

## 1. Consulta Indígena en Costa Rica.

El derecho a la consulta previa fue incorporado al ordenamiento normativo de Costa Rica en 1992, año de la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Desde entonces, múltiples instituciones del Poder Ejecutivo han promovido procesos de consulta, casi siempre diseñados para decisiones estatales o para la concesión de proyectos de inversión. Paralelamente, el Poder Judicial ha sido fundamental en la implementación del derecho a la consulta indígena en el país. Cabe resaltar la sentencia sobre la administración de los acueductos de los Territorios Indígenas de Cabagra y Térraba; sobre el Proyecto Hidroeléctrico El Diquís (PH Diquís); sobre el Subsistema de Educación Indígena; y el voto sobre el Reglamento de requisitos de aplicación del bono de vivienda.<sup>1</sup>

Entre 2015 e inicios de 2018 el Ministerio de la Presidencia promovió la creación de un Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas (MGCPI), creado de forma conjunta y con el consentimiento de veintidós de los veinticuatro territorios indígenas del país. El MGCPI fue publicado el 6 de marzo de 2018. El proceso de Construcción del MGCPI estuvo compuesto por dos normas: la Directriz Ejecutiva 042-MP, que es la norma que da inicio al proceso; y el Decreto Ejecutivo N° 40932-MP-MJP, que es el resultado normativo del proceso de la consulta sobre la consulta. Ambas normas son emitidas por el Ministerio de la Presidencia y marcan respectivamente el inicio y el final del proceso.

### Directriz Ejecutiva 042-MP.

Dicha directiva planteó la realización de una consulta sobre la adopción de un marco normativo general de implementación de la consulta y del Consentimiento Previo, Libre e Informado (CPLI), en seguimiento a las recomendaciones

---

<sup>1</sup> A manera de referencia, ver la posición de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sobre el carácter vinculante del Convenio 169 de la OIT, en voto 14522-2017. SCCSJ: “Acciones de inconstitucionalidad, voto 12975 de las 14:30 del 23 de septiembre de 2011”; “Recursos de amparo, voto 6655 de 17 de mayo de 2013”, 10:20; “Recursos de amparo, voto 17597-2016 de 2 de diciembre de 2017”, 9:30; “Acciones de inconstitucionalidad, voto 7999-2016 de 10 de junio de 2017”, 11:50; “Recursos de amparo, voto 13918-2017 del 1 de septiembre de 2016, 9:15; “Recursos de amparo”, voto 3084-2011 de 11 de marzo de 2011, 8:30; “Recursos de amparo,” y “Recursos de amparo, voto 15711-2016 de 26 de octubre de 2016”

emitidas por el entonces Relator Especial de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya.

En esencia, la Directriz es un mandato a las instituciones públicas del Ejecutivo en tres sentidos: **(i)** organización interna para iniciar el diálogo; **(ii)** normas mínimas en materia de derechos de los pueblos indígenas **(iii)**; convocatoria a un primer Encuentro Territorial. De esta forma, se planteó realizar Encuentros Territoriales en los veinticuatro territorios indígenas para dar inicio al proceso de diálogo. Su objetivo fue la construcción conjunta y participativa entre el gobierno y los pueblos indígenas de un Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas<sup>2</sup>. En total, se llevaron a cabo más de 120 eventos comunitarios (al menos cuatro visitas a cada Territorio), dos Encuentros Nacionales de delegados indígenas, cuatro reuniones regionales con los delegados indígenas, dos sesiones de redacción entre el Gobierno y la Comisión Redactora Indígena<sup>3</sup> (“Comisión”), un encuentro nacional de juventud indígena, un encuentro con el Foro de Mujeres Indígenas del Instituto Nacional de la Mujer, reuniones territoriales previas de preparación de actividades y variadas sesiones de trabajo entre funcionarios públicos y agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas (SNU), entre otras<sup>4</sup>. La metodología propuesta estuvo dirigida a generar insumos para la creación de un primer borrador que sería sometido a discusión, revisión y consulta a los pueblos indígenas en varias ocasiones a lo largo del proceso.

### **Decreto Ejecutivo 40932-MP-M.**

El Decreto Ejecutivo 40932-MP-MJP<sup>5</sup> es una norma creada colectivamente entre los pueblos indígenas y el gobierno costarricense, donde veintidós pueblos indígenas otorgaron su consentimiento para la aprobación del texto. Publicado

---

<sup>2</sup> Directriz 042-MP: art. 3, 12-14.

<sup>3</sup> La Comisión Redactora fue una instancia requerida y creada por los delegados de los territorios indígenas durante el Primer Encuentro Nacional. Tuvo como propósito negociar directamente con el Gobierno en ciertas etapas del proceso.

<sup>4</sup> Ver Anexo. Sistematización de las doce etapas seguidas para la emisión del decreto, su contenido y los resultados generales.

<sup>5</sup> Decreto Ejecutivo N.º 042-MP: arts. 8,10, 12-14. 99 Disponible en: [3](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86192&nValor3=111716&strTipM=TC 100 Decreto Ejecutivo 40932-MP-MJP, art. 1. 101 Ibid.: art. 4-11. 102 Ibid, art.13-16. 103 Ibid, art. 16-26. 104 Ibid, art. 27-37</a></p></div><div data-bbox=)

el día 6 de marzo de 2018, su objetivo es reglamentar la obligación del Poder Ejecutivo de consultar a los pueblos indígenas de forma libre, previa e informada, siempre que se prevean medidas legislativas, administrativas o privadas susceptibles de afectar sus derechos. El Decreto contempla normas de aplicación institucional (Poder Ejecutivo), normas relacionadas al carácter vinculante de los acuerdos, los roles del consentimiento y los acuerdos, los niveles de consulta (según su dimensión local, territorial, regional o nacional) y sus niveles de impacto (positivo o negativo)<sup>6</sup>. Los extremos de la obligación de consultar están debidamente fijados: se regula la consulta como derecho humano de los pueblos indígenas, el carácter ineludible de la obligación del Estado, las formas de entrega de la información, convocatorias y la publicidad del proceso. Además, contempla una relación de supuestos a consultar, derivados del Bloque de Constitucionalidad, así como una definición amplia de supuestos no previstos

En lo relativo a las partes involucradas, el Decreto establece las competencias de las instancias creadas: la Unidad Técnica de Consulta Indígena (UTC) y las Instancias Territoriales de Consulta Indígena (ITCI), estas últimas requeridas por los pueblos indígenas en el Primer Encuentro Nacional de delegados. Por otra parte, se regulan los roles de las contrapartes interesadas en los procesos de consulta (sean públicas o privadas).

Finalmente, el Decreto regula ocho etapas del proceso de consulta, a saber, (i) solicitud; (ii) admisibilidad; (iii) acuerdos preparatorios; (iv) intercambios de información; (v) evaluación interna del pueblo indígena; (vi) diálogo, negociación y acuerdos; (vii) finalización del proceso; y (viii) cumplimiento y monitoreo de los acuerdos<sup>1</sup>. Si bien el Decreto Ejecutivo 40932-MP-M es la norma principal en el proceso de implementación normativa del derecho a la consulta y CPLI en Costa Rica, no contempla todas las particularidades de los 22 territorios indígenas del país. De esta forma, la reglamentación territorial del mecanismo incorporará las adaptaciones necesarias para el adecuado funcionamiento del MGCPPI en cada

---

<sup>6</sup> El artículo ocho relacionado con el proceso informado, el diez relativo a los acuerdos sobre metodologías, el doce que plantea la convocatoria a encuentros territoriales, el trece que propone una serie de objetivos de los primeros encuentros territoriales y el catorce que propone los acuerdos sobre las etapas posteriores del proceso.

territorio y será aplicado de forma conjunta con el Decreto. La reglamentación de la particularidad de cada territorio permite adaptar el Decreto a aquellos elementos distintivos de cada pueblo y territorio, dejando atrás la aplicación de mecanismos o protocolos únicos que visibilicen la peculiaridad.

Dicho lo anterior, subsisten retos en la implementación del mecanismo contenido en el referido decreto ejecutivo. Por una parte, se debe generar un diálogo entre los poderes ejecutivo y legislativo, pues en el estado actual del proceso, no se prevé que se consulten proyectos de ley (sino solo aquellos impulsados por el Ejecutivo). Asimismo, la extensión del mecanismo de consulta a los gobiernos locales o a las medidas administrativas emanadas del Poder Judicial permanece aún poco explorada. Entre otros retos, se encuentran las provisiones presupuestarias necesarias para la realización de los procesos de consulta; la capacitación continua y la generación de capacidades para la institucionalidad pública; la descentralización del mecanismo de la capital a las zonas de mayor presencia de pueblos indígenas y la Reglamentación Territorial en cada uno de los veintidós territorios indígenas.



Pie de foto: participantes en sesión de reunión territorial para discutir la creación del Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas.

Anexo. ETAPAS DEL MECANISMO DE CONSULTA PREVIO A LA ADOPCIÓN DEL DECRETO EJECUTIVO 40932-MP-M

Anexo. ETAPAS DEL MECANISMO DE CONSULTA PREVIO A LA ADOPCIÓN DEL DECRETO EJECUTIVO 40932-MP-M		
<i>Etapa</i>	<i>Contenido</i>	<i>Resultado</i>
1	Discusiones preliminares	Deliberaciones generales sobre estándares
		Propuesta de lineamientos para Directriz Ejecutiva
<i>Etapas propuestas por la Directriz Ejecutiva</i>		
2	Directriz Ejecutiva 042-MP	Normas mínimas para inicio del proceso
		Inicio del proceso
3	Talleres Informativos (22)	Información sobre estándares de DDHH y Directriz Ejecutiva
		Distribución y discusión de información entre pueblos indígenas
4	I Encuentro Territorial (24)	Primeras discusiones sobre estándares de consulta con pueblos indígenas
		Elaboración de documento por cada territorio sobre cómo ven los estándares de DDHH
<i>Etapas negociadas con pueblos indígenas</i>		
5	Visitas de planeamiento	Coordinaciones para realización de actividades
		Fechas y actividades consensuadas
6	II Encuentro Territorial (24)	Devolución de documento Territorial y entrega de propuesta de pasos del Mecanismo
		Discusión del borrador de pasos del mecanismo y elección de delegados
<i>Primer Borrador de Decreto</i>		
7	Encuentros Regionales (4)	Explicación a delegados del contenido del primer borrador y planeamiento de Encuentro Nacional
		Información entregada a delegados y acuerdos para la realización del Encuentro Nacional
8	I Encuentro Nacional	Discusión y modificación del primer borrador
		Creación de una Comisión redactora Primeras modificaciones nacionales del borrador
9	I Sesión Comisión Redactora	Discusión y modificación del primer borrador
		Aprobación del Segundo Borrador de Decreto
<i>Segundo Borrador de Decreto</i>		
10	III Encuentro Territorial (22)	Discusión y modificación del segundo borrador en cada Territorio
		Introducción de modificaciones por territorio al borrador, Nombramiento de delegados suplentes
11	II Sesión Comisión Redactora	Discusión y modificación del segundo borrador con Comisión Redactora
		Consenso entre Gobierno y Comisión Redactora
12	II Encuentro Nacional	Discusión y modificación del segundo borrador con delegados
		Otorgamiento del consentimiento libre, previo e informado al texto del Decreto
<i>Texto definitivo de Decreto</i>		
	Decreto Ejecutivo	Decreto regula procedimiento de consulta a pueblos indígenas



# Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado

