

## Desarrollo local y derecho a la educación de los niños ngäbe-bouglé panameños en Costa Rica

Roy Atencio-Morales  
Universidad Nacional, Sede Brunca  
Costa Rica  
Recibido: 17/4/2013-Aceptado: 18/9/2013

*Ganamos justicia más rápidamente  
si hacemos justicia a la parte contraria*  
Mohandas Karamchand Gandhi

*Sin los niños no habría humanidad,  
por lo cual, la humanidad se debe a los niños*  
Emilio Alberto Aragón Bermúdez

### Resumen

En este trabajo se elabora una descripción del desarrollo económico del cantón de Coto Brus como la razón principal de que los indígenas ngäbe-bouglé migren de Panamá hacia Costa Rica. Se describe el proceso de migración ngäbe-bouglé y las prácticas de vida diarias en su desarrollo laboral, con el fin de visualizar la actividad de los niños durante los meses de recolección del café,



actividad en que participan sus padres. Se investiga lo que establece la legislación costarricense y la de las Naciones Unidas en torno al derecho de todo ser humano a la educación y, finalmente, se realiza una propuesta para el desarrollo de un centro educativo que atienda con programas diferenciados a la niñez ngäbe-bouglé, en cuanto a su derecho de recibir una educación de calidad. Este centro educativo será financiado por organizaciones costarricenses dedicadas a la atención de personas en riesgo social (IMAS [Instituto Mixto de Ayuda Social], PANI [Patronato Nacional de la Infancia]) y por el Ministerio de Educación Pública, además se solicitará un acuerdo entre Costa Rica y Panamá para que el centro educativo tenga el apoyo de ambos países en lo correspondiente a los recursos y la logística cultural.

**Palabras clave:** migraciones, ngäbe-bouglé, zonas transfronterizas, regionalización, desarrollo económico, derechos fundamentales, educación

**Abstract:** Economic development of Coto Brus (Costa Rican bordering with Panama) is based largely on the production of coffee. This production is collected mostly by indigenous Ngäbe-Bougle from Panama. This population, from September to December, migrate from their territory and arrive with their families. Children of all ages face a reality of exclusion from formal education. The Health sector have outlined some solutions and migration processes were formalized some processes, however, as it pertains to education the subject has not been discussed and year to year continues hiding the fundamental right of these children and girls to participate in formal education. In this paper we develop a description of the economic development of the Canton Coto Brus as fundamental and primary reason for Indians of Panama Ngäbe-Bougle migrate to Costa Rica, also will describe the migration process Ngäbe-Bougle and practices of daily life their career development, this view because of the activity of the children in those months of harvesting coffee, Costa Rican law also investigate UN and around the right to education of every human being eventually there will be a proposal for the development of a school that meets with differentiated programs Ngäbe-Bougle children, assisting the right of every individual to

receive a quality education. The Education Center will be funded by Costa Rican organizations dedicated to the care of people at social risk (IMAS [Instituto Mixto de Ayuda Social], PANI [Patronato Nacional de la Infancia]), by the Ministry of Education, and request an agreement between Costa Rica and Panama for the school has the support of both respective countries as logistics resources and culture.

**Keywords:** migration, Ngäbe-Bougle, border areas, regionalization, economic development, fundamental rights, education

## Introducción

Las zonas transfronterizas a nivel mundial se caracterizan en su mayoría por ser espacios geográficos con una dinámica demográfica diversa y compleja, en la cual se desarrollan escenarios asimétricos en los entornos socioambiental, económico y cultural; en ellos se presentan y persisten serios problemas en cuanto a salud, migración, tráfico de personas, narcotráfico, problemas ambientales, diversidad de grupos de población, bajos índices de desarrollo humano, contrabando de mercancías, entre otros.

Costa Rica no escapa a tal situación en ambas fronteras, tanto con Nicaragua como con Panamá. Ambos



son espacios de movimiento e intercambio en los cuales se manifiestan diversos escenarios. En el caso de los tres cantones limítrofes con Panamá, Talamanca, Coto Brus o Corredores —a lo largo de la frontera sur de Costa Rica—, los escenarios encontrados son tan diversos, como diversas son las personas de la zona.

El tema de este trabajo se enmarca en el contexto de las migraciones de la población ngäbe-bouglé que se desplaza desde su país natal, Panamá, hasta Costa Rica, con el fin de participar en la recolección de café en fincas cafetaleras del cantón de Coto Brus y la zona de Los Santos, así como en otras partes del área metropolitana donde la producción de café aún subsiste. El interés de esta investigación es analizar el tema de la educación formal en términos del acceso que tienen los niños y adolescentes que migran junto a sus padres para la zafra del café. Niños, niñas y adolescentes migrantes son sacados de sus sistemas educativos propios y no son insertados en los del país receptor, en este caso Costa Rica.

Específicamente, el desarrollo económico del cantón de Coto Brus (región costarricense limítrofe con Panamá) se basa, en buena parte, en la producción de café. Dicha producción es recolectada mayoritariamente

por los indígenas ngäbes-bouglé, provenientes de Panamá, quienes de setiembre a diciembre migran desde su territorio. Estos migrantes llegan con sus familias, entre ellos niños y niñas de todas las edades que enfrentan la exclusión de la educación formal.

En el campo de la salud se han organizado algunas soluciones y en términos migratorios se han formalizado ciertos procesos; sin embargo, en lo que corresponde a la educación el tema no ha sido discutido y año a año continúa obliterándose el derecho fundamental de la niñez migrante indígena a una educación formal.

Se busca que el acercamiento al tema sea un aporte para la reflexión y, a la vez, un insumo para futuras investigaciones y para la toma de decisiones.

### **El fenómeno de las migraciones**

Las migraciones ocurren desde siempre. Las realiza el ser humano bajo un fin concreto: para buscar mejores niveles de vida, empleo, educación y conocimiento o porque sus países de origen los expelen. En este último caso, se denominan migraciones forzadas pues no hay interés de la persona en trasladarse, sencillamente debe salir de su tierra, desplazarse de su lugar de origen.



Las migraciones forzadas ocurren, principalmente, cuando existen conflictos de carácter político que repercuten de manera directa en las personas. Son el desplazamiento de una persona o un grupo dentro ya sea dentro del mismo país o hacia otro. A partir de estas precisiones se las clasifica en internas o en internacionales.

Se considera migrante al que, de forma temporal o definitiva, se desplaza de un territorio a otro. En materia de migraciones internacionales, donde conlleva traspasar una frontera, comúnmente se habla de migraciones transfronterizas.

De acuerdo con los diferentes enfoques sobre la migración, en esta propuesta asumo que la población en estudio se enmarca en la teoría del riesgo familiar, la cual

Explica la migración como resultado de una estrategia familiar para aumentar el ingreso al hogar, minimizar los riesgos y superar las pérdidas del capital de las familias en sus actividades productivas. Así las personas pueden migrar para diversificar sus posibilidades laborales, aunque esto no implique un aumento en sus ingresos (Barahona, 2001, p. 24).

## Tipos de migrantes

Es importante describir los dos tipos de migrantes, según características de su tipo de migración como voluntaria o forzada para ubicar contextualizadamente, la condición migratoria de los grupos de población. En el siguiente cuadro se explica este contexto:

**Cuadro 1. Tipos de migrantes**

Migrantes voluntarios o tradicionales	Migrantes forzados
-Definitivos o temporales legalmente admitidos	-Refugiados
-Definitivos o temporales indocumentados	-Repatriados
-Trabajadores contratados por convenio	-Desplazados internos

Fuente: Elaboración propia a partir de la información provista por Barahona (2001).

A fines del siglo XIX el fenómeno de la migración se consideraba importante, dado que la percepción que se tenía era la de una relación entre migración y progreso económico, debido a que los países receptores se proveían de mano de obra.



Para la década de los setentas, tal como lo indicó Barahona (2001), la percepción cambió: «Se le empezó a atribuir consecuencias negativas tanto internas como internacionales. Para los países expulsores se mencionó la pérdida de capital humano. Y para los de destino la inserción marginal de los migrantes, el aumento del desempleo y subempleo (p. 32).

En el caso específico de Costa Rica el fenómeno de la migración ha ido en aumento, de tal manera que debe analizarse en todas sus dimensiones —la sociocultural, la económica y/o la política, entre otras—. El mayor contingente proviene de los hermanos países vecinos y la situación que caracteriza a estos migrantes es que la mayoría se desplaza en familia (padres, hijos/as e incluso parientes cercanos). En este contexto se desencadena, en el ámbito económico y social, un tema de vital importancia: la educación de la niñez ngäbe-bouglé, que migra cada año a Costa Rica a la recolección del café.

### La educación

Según el artículo 13 del Pacto Internacional de Desarrollos Económicos, Sociales y Culturales (2009) —en adelante PIDESC—, se reconoce el derecho de toda persona a la educa-

ción, a la orientación hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y al sentido de su dignidad, así como al respeto de las diferencias culturales y a la promoción de la paz. Es así que se consideran en los instrumentos internacionales los siguientes aspectos: asequibilidad gratuita, implantación de un sistema adecuado de apoyo para la consecución de estudios y disponibilidad de docentes y centros educativos, así como la consideración de las diferencias culturales en los procesos educativos.

Lo anterior se transforma en la ley sobre la cual los países deben funcionar, y los Estados deben velar por su cumplimiento, sobre todo en la inclusión de aquellas minorías que ven este derecho violado por alguna razón, como es el caso de los ngäbe-bouglé migrantes en Costa Rica cada año para la cosecha del café.

Según Loewe, citado por Cortez, Marín, Acuña y Médez (2013):

Lo que más afecta las oportunidades de una persona para desarrollar una vida lograda es el no reconocimiento de su condición cultural (...) es decir la invisibilización de su cultura tanto en la conformación de las políticas públicas y las acciones que tanto el Estado como el sector privado realizan en función de resguardar



y cumplir con los requerimientos internacionales de respeto a los Derechos Humanos (p. 14).

En pocas palabras, el derecho a la educación de estas personas no encuentra apoyo, ni desde el ámbito estatal ni desde lo privado, por el hecho de ser parte de una minoría y de una cultura distinta. La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 25, indica:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (p. 7).

Existe suficiente legislación internacional en cuanto a los derechos que toda persona posee, irrenunciables desde el padre hasta sus hijos, y que el Estado, a través de sus instituciones, debe velar por que se cumplan, así como la empresa privada, a no ser que forme parte de la violación de los derechos humanos universales.

### **Para un marco metodológico: tipo de investigación y sujetos de estudio**

Este es un estudio cualitativo y exploratorio que indaga sobre cuatro elementos básicos: el modelo de desarrollo del cantón de Coto Brus y las migraciones de los ngäbe-bouglé; el proceso de migración ngäbe-bouglé y las prácticas de vida diarias en su desarrollo laboral; la legislación costarricense y la de las Naciones Unidas en torno al derecho a la educación de todo ser humano; y una propuesta para el desarrollo de un programa educativo para los niños ngäbe-bouglé.

Se privilegiaron las siguientes técnicas de investigación: las entrevistas semiestructuradas y la revisión de fuentes secundarias de información, datos numéricos de registro y documentación relativa a los distintos proyectos ejecutados por el área de salud del cantón de Coto Brus y sus diferentes socios, así como la revisión de documentos de la red sobre el tema de migraciones, leyes y normas internacionales sobre la educación. Asimismo, se complementó con la revisión de fuentes primarias de información.

Entre otras, se realizaron entrevistas a personas que representan los diferentes niveles jerárquicos y de



atención dentro del Área de Salud de San Vito, el Ministerio de Salud de San Vito y el Ministerio de Educación de Ciudad Neily. Cabe mencionar, además, que se delimita el trabajo al cantón de Coto Brus por cuestiones de tiempo y de conocimiento de este.

Los migrantes estacionales que llegan a la recolección de café en la zona del cantón de Coto Brus, zona sur de Costa Rica, se identifican como la población meta de este trabajo. Se han detectado dos grupos de poblaciones indígenas ngäbe-bouglé, el primero es de aquellos que residen de manera permanente en Costa Rica y que se ubican principalmente en la reserva indígena La Casona, ubicada en el distrito de Limoncito. Esta reúne a un grupo indígena numeroso, originario de Panamá, que migró a Costa Rica en los años 1950-1951. Este grupo abarca también un número de migrantes que se quedan cada año para trabajar en actividades agrícolas en diferentes distritos, pero no existe documentación fidedigna sobre su cantidad y ubicación.

Por otro lado, un grupo significativo de personas ngäbe-bouglé migran de manera temporal, año con año, en grupos familiares desde Panamá hasta Costa Rica para las cosechas del café

en septiembre-noviembre, en busca de trabajo. Estas personas se convierten en una población altamente móvil por el tipo de empleo que realizan. Este último grupo se determina como el principal foco de la investigación, ya que, debido a su condición de migrantes temporales, estacionales y trabajadores agrícolas, presentan situaciones de vulneración de derechos para la niñez migrante que acompaña a sus padres o familiares.

Se reconocen las categorías de trabajadores migrantes temporales y transfronterizos como parte del objeto de estudio, ya que ingresan a Costa Rica a prestar sus servicios en actividades agrícolas.

### **El modelo de desarrollo del cantón de Coto Brus y las migraciones ngäbe-bouglé**

El cantón de Coto Brus cuenta con cinco distritos: San Vito (cabecera de cantón); Pittier; Sabalito, (donde se desarrolla mayoritariamente la producción cafetalera); Limoncito y Agua Buena, estas últimas corresponden a zonas donde predomina el cultivo de hortalizas y la ganadería para carne y leche. Sin embargo, la producción más fuerte en el desarrollo es el café, desde 1952 cuando ingresan los primeros colonos a la zona.



Según estimaciones del Instituto del Café de Costa Rica, la calidad del café está directamente relacionada con la altitud de las fincas; entre 900 y 1400 mts.; y el tipo de suelo de origen volcánico. En el caso de Coto Brus, un 85% del área de sembradío cafetalero se ubica entre los 800 y 1.200 mts. de altitud. Ello explica porqué es un lugar idóneo para el cultivo del grano.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos, Coto Brus tiene una población de 34 787 personas. Se identifica en este cantón una disminución poblacional constante desde el año 2000, cuando registraba una población de 41 305 personas. El cantón tiene una extensión territorial de 933,91 km<sup>2</sup> y la densidad poblacional es de 37, 2 habitantes por km<sup>2</sup>. Su economía descansa en las actividades agropecuarias, especialmente el cultivo del café, las explotaciones ganaderas y los productos de subsistencia. Aparte del café, entre sus principales cultivos están: caña de azúcar, maíz, plátanos y frijoles, y recientemente, hortalizas.

La importancia de revisar el modelo de desarrollo de Coto Brus radica en exponer la relevancia que tiene la mano de obra migrante para dicho cantón, ya que la cosecha de café

debe su impulso a este tipo de mano de obra que llega desde el país vecino de Panamá. Mano de obra que solo es visualizada por sus habilidades y destrezas en la cosecha del café, pero no para generar los espacios que sus derechos inalienables le conceden, como el derecho a la educación, sin importar su estatus migratorio, su origen o etnia. Es posible afirmar que el modelo cafetalero sustenta su producción en el uso intensivo de mano de obra recolectora migrante, en particular de Panamá. En años recientes, entre 12 000 y 15 000 personas migraron a la recolecta de café de este cantón. Las familias que migraron contaban con niños y niñas en edad escolar que abandonaron la escuela en Panamá y que no fueron insertados en el sistema costarricense pues no fueron visibilizados en las estructuras formales nacionales.

### **El entorno social de la cultura ngäbe-bouglé en la comarca, Panamá**

Ngäbe-bouglé es una comarca indígena creada en 1997 en territorios de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas, región occidental de Panamá. Su área es de 6 968 km<sup>2</sup> y su capital es Llano Tugrí (Buabidí); está atravesada de oeste a este por la Cordillera Central que separa dos regiones geográficas: la región atlántica o caribeña, que está cubierta en un 40%





de bosque primario y donde los ríos son cortos y caudalosos; y la región pacífica, muy deforestada y con ríos de mayor recorrido hacia el mar .

La comarca cuenta con una extensión territorial de aproximadamente 6 968 km<sup>2</sup>, la cual representa un 8,8% de la superficie del país, segregando su territorio a la provincia de Bocas de Toro (4 113,8 km<sup>2</sup>), Chiriquí (1 982,0 km<sup>2</sup>) y Veraguas (577,5 km<sup>2</sup>).

Para el 2008, según el Plan Estratégico de Desarrollo de la Comarca Ngäbe-Bouglé,

Algunos indicadores sociales evidencian que el porcentaje de analfabetismo es de 45.9% (en hombres 35.9% y mujeres 55.3%) (...) en el 2000 y de un 30,8% en el 2010 (...) mientras que a nivel nacional es de 7.6%, y 5,5% respectivamente. El nivel promedio de instrucción en el género masculino es de 3.1 años aprobados, mientras que en el femenino es de 2.2 años aprobados. De manera asociada, el índice de deserción escolar es de 50.5% (Grupo para el Desarrollo Empresarial, 2012: p. 10).

Según el INEC de Panamá (2012) la tasa de desempleo pasó de un 13%, en el 2000, a un 6,5% en el 2010. Lo cual permite pensar en grupos poblacionales que solo encuentran

espacios en el mercado laboral agrícola y estacionaria, en cuyo caso la mano de obra es barata, mal pagada y muy inestable. Ello los convierte en grupos muy vulnerables en cuanto a la relación social y de inserción en el mercado.

A lo anterior deben sumarse varias problemáticas económico-sociales más: las comarcas indígenas están asentadas en suelos escasamente aptos para la agricultura; el trabajo es básicamente de subsistencia familiar, los niveles de desnutrición infantil están por arriba del 98% para la niñez menor a cinco años y que la falta de comida es uno de los factores más preocupantes de estos grupos poblacionales migrantes en busca de empleo y mejores condiciones de vida. La migración, en estos casos, es una repuesta desesperada de los padres en busca de alternativas para sobrevivir y que encuentran en el desplazo hacia otras zonas internas de su país o, transfronterizamente, hacia Costa Rica, posibilidades de empleo.

En una entrevista personal a trabajadores migrantes, M. Abrego señaló lo siguiente:

*Ellos se dedican principalmente a la agricultura de consumo con productos como plátano, arroz, maíz, yuca y frijol de bejuco, gandules; crían además pollos, puercos, pavos,*



*ganado equino y vacuno; practican la caza y la pesca. Muchas mujeres producen artesanías y tejidos que se venden a los grupos turísticos que los visitan, ayudando así a sus economías familiares (comunicación personal, 20 de febrero de 2013).*

La lengua se convierte en otra barrera. Son grupos que tienen poco dominio del español pues su lengua familiar y comunal es el *movere* o el *sabanero*. Estos indígenas están divididos en dos grupos, con base en el idioma que utilizan; ya sea el *ngäbe-re* y el *buglere*. Esto también incide en su vulneración al momento de pasar la frontera en condición de migrantes irregulares.

El modo de poblamiento y asentamiento es el del caserío emparentado, con no más de ciento cincuenta personas dispersas a lo largo y ancho del territorio *ngäbe-bouglé* del lado panameño. Poseen un sistema de uso y manejo de recursos naturales (veinte familias nucleares de seiscientas a mil hectáreas) y conforme crece el núcleo familiar la posesión de tierras empieza a comprometerse. He ahí otra razón para el éxodo de las nuevas familias. Aunado a lo anterior, el rápido crecimiento de la población intensifica la migración en busca de otra forma de vida.

Estas familias se encuentran con un modelo intensivo en el uso de mano de obra que requiere el modelo de recolección, no solo del café, sino también del banano, la caña, el cacao, la carne, la palma y las hortalizas. La movilidad familiar se ve beneficiada por el conocimiento de dónde y cuándo inician los trabajos agrícolas y por la existencia de vías de comunicación que acortan distancias de los viajes.

Se considera que la población migrante *ngäbe-bouglé* es vulnerable debido a las siguientes condiciones:

- Están en situación de pobreza,
- en su mayoría, son indocumentados
- tienen una especificidad cultural no reconocida ni respetada,
- son portadores de un perfil epidemiológico con prevalencia de desnutrición y de enfermedades infecciosas,
- se emplean en condiciones desventajosas (ambiente laboral insalubre y acceso limitado a los servicios de salud al no contar con seguro social, como cualquier otro trabajador),
- se desplazan constantemente,



- son invisibles para la vigilancia sanitaria,
- la policía de frontera o la rural los identifica como mano de obra necesaria y les da libre paso.

Aunque en los últimos años los agentes de migración y extranjería han tratado de obligarlos a documentar su ingreso y egreso a Costa Rica, no se ha llegado a un acuerdo debido a que su mano de obra es necesaria para la cosecha de café, no solo para el cantón de Coto sino para el Valle Central donde han sido bien recibidos por sus habilidades laborales.

Según las investigaciones de Gabriela Olguín Martínez (2006):

El 67.9% trabaja en actividades agrícolas, donde la mayoría de la mano de obra requerida es de tipo familiar, sin generar excedentes para lograr insertarse en la lógica de mercado. La falta de oportunidades para la generación de ingresos al interior de sus comunidades ha forzado a los pueblos indígenas a emigrar fuera de sus comunidades pasando de una economía propiamente familiar —en el marco del sector primario de la agricultura— a una proletarización, vendiendo su fuerza de trabajo en las peores condiciones laborales, y con una alta incidencia de trabajo infantil.

Los pueblos Ngäbe y Bouglé presentan las tasas más altas de migración temporal para trabajar en fincas agrícolas, especialmente, las cafetaleras. Arrojando el 48.8% y 34.4% respectivamente

Se calcula que 60,000 indígenas Ngäbe y Bouglé migran temporalmente a trabajar en las plantaciones de café, caña y banano, también a las cosechas de hortalizas y verduras, principalmente a los Distritos de Volcán, Cerro Punta, Renacimiento y Boquete en Panamá, y a las plantaciones de café en Coto Brus, la Zona de los Santos y el Valle Central en Costa Rica. Los corregimientos y distritos de Panamá, con mayor inmigración Ngäbe y Bouglé, precisamente son los principales productores agrícolas. Lo mismo sucede con la emigración Ngäbe y Bouglé hacia Costa Rica, en donde dos de los principales productos de ese país: el café y la palma aceitera, se nutren de esta mano de obra (p. 1).

Las condiciones de vida de los pueblos indígenas se caracterizan por la falta de acceso a los servicios básicos de educación y salud; las viviendas indígenas usualmente están en condiciones de precariedad de servicios públicos, como acueducto y electricidad, entre otros. El 47.8% de los indígenas panameños mayores



de quince años son analfabetos: de manera específica, los pueblos mayormente afectados son el ngäbe (53.65%) y el bouglé (48.5%). Las brechas entre géneros también resultan significativas.

### **El proceso de migración ngäbe-bouglé y las prácticas de vida diarias en su desarrollo laboral**

La migración de familias ngäbe a la recolecta de café en el cantón de Coto Brus no es nada nuevo: desde 1987 ha venido dándose cada año y en cantidades que varían de un año al siguiente, las cuales dependen de los niveles de producción de café esperados cada año. Las familias migran en lo que se ha llamado *el camino del trabajo del migrante ngäbe-bouglé* que inicia desde marzo con la zafra de caña, del lado panameño, el chapeo de grandes extensiones de potreros, la recolecta de vegetales y verduras en las cercanías de Cerro Punta y finaliza con la recolecta de café del lado panameño y del lado costarricense, en las zonas aledañas al cantón de Coto Brus. Desde este territorio se desplazan a la zona de Los Santos, el Valle Central y San Ramón, particularmente desde los años 2010 y 2011.

Según el Área de Salud de San Vito:

Se ha estimado que la migración de Ngäbe para la cosecha de café va desde las 9000 personas (antes del 2009) y hasta los 15000 personas (en el 2012), generando con ello gastos adicionales en salud al ser atendidos por diferentes problemas en todos los EBAIS [Equipo Básico de Atención Integral en Salud] (2012).

Cabe mencionar que para el caso de Coto Brus la migración se realiza, en su gran mayoría, sin portar ningún tipo de documentación, por lo que las estadísticas son una estimación de la Oficina de Migración de Sereño. Lo anterior resulta en la migración de todo tipo de personas que llegan en busca de trabajo en fincas dispersas por todo el cantón, especialmente familias compuestas, por lo general, por dos adultos y algunos niños, que van desde meses a edades escolares y colegiales.

De acuerdo con Acuña Ortega (citado por Cortez y otros, 2012):

La visión de familias enteras con mujeres y niños cosechando café durante los meses de fin y principio de año es realmente antigua en la historia de Costa Rica. Esta imagen ha sido siempre presentada en términos idílicos y el cafetal no ha sido percibido como



un ámbito social de explotación, sino como un plácido lugar en donde los distintos grupos de edad intercambian y socializan y en donde las familias campesinas, tanto las más pobres como las más acomodadas, se aseguran un buen ingreso para todo el año (p. 5).

De esta manera queda evidenciado el imaginario nacional sobre la actividad productiva, el cual ha cambiado en los últimos años, alejándose en cierta medida de esta visión socioproductiva. Es importante resaltar este aspecto, porque dicho imaginario social lleva implícita la libre visión de toda una familia cosechando café, aceptación social que viola el derecho a la educación de los niños y los jóvenes. Aunado a esta visión social, es necesario recalcar la existencia de minorías invisibilizadas por el Estado, por sus congéneres e instituciones que deben velar por el cumplimiento de sus derechos.

Es importante mencionar que el migrante recolector de café no siempre es el mismo en cada finca. Existe una rotación natural de personas de un año al otro y dentro del mismo año de finca a finca, lo que representa un problema para que los hijos de los migrantes ingresen a una escuela o un centro de atención, pues esa estabilidad es necesaria en el sistema de educación formal de Costa Rica. Si

bien los programas desarrollados en todas las escuelas son los mismos, no siempre los tiempos coinciden al ser desarrollados de una escuela a otra; lo anterior se transforma en una barrera formal para que los niños y niñas se muevan de una escuela a otra continuando así su educación formal dentro del sistema.

Los siguientes cuadros muestran los dos últimos años en número de niños y niñas que migran a la cosecha de café por la frontera de Río Sereno, los cuales son atendidos por el programa de atención primaria que está presente en esa misma frontera. Dichos cuadros demuestran que para el 2010 la cantidad de niños entre cinco y catorce años sumaron 1 069 (16 %), mientras que para el 2011 sumaron 1 094 (16, 2%); es decir, solo en los niños y las niñas censados existe una población importante de mano de obra que posiblemente estaba laborando en la colecta del café. No se pueden sumar los que están entre quince y diecisiete años por falta de datos, pero se estima que la población es mayor, como los cuadros lo demuestran. Obsérvese que el siguiente cuadro muestra por edad y número las personas que migraron en el 2010 y que fueron censados en Río Sereno; no suma los que pasaron por otra frontera.



## Cuadro 2

### PERSONAS INDÍGENAS ALTAMENTE MÓVILES ABORDADAS EN ATENCIÓN PRIMARIA SEGÚN GRUPO DE EDAD Y SEXO, ÁREA DE SALUD COTO BRUS 2010

Grupo etario	total	mujeres	varones
<b>Total</b>	<b>6681</b>	<b>2315</b>	<b>4548</b>
Bebés (menores de 1 año)	182	94	88
De 1 a 4 años	629	312	317
De 5 a 6 años	255	128	127
De 7 a 9 años	277	144	133
De 10 a 14 años	537	224	313
De 15 a 19 años	969	344	625
De 20 a 34 años	2951	827	2124
De 35 a 44 años	736	177	559
De 45 a 59 años	278	52	226
De 60 y más	49	13	36

**Fuente:** Registro de Atenciones de Atención Primaria

Los cuadros muestran el flujo de personas por edad y sexo en las dos últimas cosechas, que han sido censadas en la frontera de Río Sereno. Comparativamente, han disminuido las personas censadas en términos totales en estos dos años, sin embargo no se puede predecir si realmente ha decrecido o no la población, pues solo están contabi-

lizados aquellos que viajan a la zona de Los Santos, ya que son estos los que obtienen el permiso de viaje fuera de Coto Brus y se ven obligados a sacar el documento por los controles policiales a lo largo de la ruta de viaje al Valle Central, sin el cual los devuelven hasta la frontera por los permisos respectivos.



## Cuadro 3

## PERSONAS INDÍGENAS ALTAMENTE MÓVILES ABORDADAS EN ATENCIÓN PRIMARIA POR GRUPO DE EDAD Y SEXO, ÁREA DE SALUD COTO BRUS 2011

Grupo etario	total	mujeres	varones
<b>Total</b>	<b>6741</b>	<b>2279</b>	<b>4462</b>
Bebés (menores de 1 año)	164	78	86
De 1 a 4 años	620	302	319
De 5 a 6 años	323	116	207
De 7 a 9 años	254	110	144
De 10 a 14 años	517	228	289
De 15 a 19 años	969	355	614
De 20 a 34 años	2850	849	2001
De 35 a 44 años	696	153	543
De 45 a 59 años	274	69	205
De 60 y más	73	19	54

**Fuente:** Registro de Atenciones de Atención Primaria

Como el cuadro lo demuestra, existe una clara movilidad de personas menores de diecisiete años que llegan cada año a la zafra del café del cantón; si estos datos corresponden a las personas que fueron censadas en la frontera de Río Sereno implica que existe un porcentaje igual o mayor de personas que no son censadas, pues pasan la frontera de forma irregular. Según datos del ICAFE existen en el cantón de Coto Brus 8.947

hectáreas de café en producción. Si en promedio se necesitan tres personas por hectárea en cosecha esto implica que el número de migrantes aumenta, pues se ha estimado que del 65% al 85% de la mano de obra es de origen ngäbe-bouglé.

Los datos anteriores demuestran que la población migrante móvil panameña es mayor que la aportan los datos de la Oficina de Migración



de Río Sereno. Lo que se convierte en una necesidad aproximada de 17 000 personas en la cosecha, dato que es consecuente con lo estimado por las autoridades locales sobre la cantidad de personas que llegan cada año a la colecta, calculadas entre 11 000 y 15 000 personas. Si se estima que aproximadamente 17 000 personas migran cada año y que, según los datos, el 16, 22% son niños entre cinco y quince años, es posible proyectar y asumir que 2 757 personas en edad escolar y colegial, entran a dichas edades, a la fuerza laboral en cada cosecha.

En Costa Rica, el acceso a la salud no se le niega a nadie. Sin embargo, al no estar asegurados los migrantes, los costos de su atención se trasladan al resto del país que está pagando por dicha atención. Esta aseveración se escucha a lo largo del cantón por parte de las autoridades de salud. Si bien la normativa internacional dicta, desde el PIDESC —en los artículos 13 y 14— y las leyes nacionales del Ministerio de Salud y del de Educación, que las instituciones deben proteger el derecho de todo niño, al acceso a la educación y la salud, en Coto Brus se les da acceso a la salud, pero no a la educación. Más aún, no existe una política clara sobre el tema, por lo cual es importante y necesario el estudio hoy más que nunca.

## La legislación costarricense y la de las Naciones Unidas: en torno al derecho a la educación de todo ser humano

En la revisión de documentos sobre las leyes y normas externas e internas relacionadas con los derechos a la educación de las poblaciones migrantes se encuentran preceptos claramente establecidos

La Asamblea Legislativa, mediante la ley 2160 de, 2 de octubre de 1957, decretó la Ley Fundamental de Educación. En el Capítulo I, *De los fines*, declara en el artículo 1: «Todo habitante de la República tiene derecho a la educación y el Estado la obligación de procurar ofrecerla en la forma más amplia y adecuada» (p. 1).

Asimismo, en el Capítulo II *Del Sistema Educativo*, de la Ley Fundamental de Educación de 1957, en el artículo 8, establece la obligatoriedad de la enseñanza primaria, preescolar y media, gratuitas y costeadas por el Estado. Es decir, existe la normativa suficiente para llevar a la práctica alguna propuesta educativa para esta población migrante. Por ejemplo, en el artículo 13 de PIDESC se indica lo siguiente:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación.





Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado. (1966, s/p).



Asimismo, en el artículo 14 se establece que

Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos. (1966: s/p)

También, en el artículo 26 se señala lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades

fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos. Este artículo estableció el derecho a la educación como una forma de redención social, porque es el instrumento necesario para salir de las situaciones de extrema pobreza, de la marginación social. El estado debe y tiene que velar por la protección de todo ser humano y sus derechos, entre estos el de la educación. Obligación de realización de los derechos humanos. El Estado, para satisfacer esta obligación, debe fortalecer el acceso a los recursos y medios que aseguren la satisfacción de esos derechos humanos. (1966: s/p)

Es decir, se puede corroborar, con base en lo anterior, que no hay carencia de instrumentos legislativos; por el contrario, existe suficiente legislación, tanto nacional como internacional, para llevar a cabo una propuesta educativa de inclusión de las niñas y los niños migrantes de la recolecta del café en Costa Rica.



## Una propuesta para el desarrollo de programas educativos para los niños y las niñas ngäbe-bouglé

La niñez y las personas adolescentes indígenas tienen las capacidades, como cualquier persona, para cursar sus estudios tanto en Costa Rica como en Panamá. Su estatus migratorio es irrelevante, pues las leyes internacionales y nacionales protegen y tutelan.

Existe, sin embargo, la percepción de que estos grupos tienen grandes dificultades por las carencias materiales que viven y por el desplazamiento continuo. Aunque se reconoce la existencia de políticas públicas panameñas para la permanencia escolar, se estiman que 2 750 niños y niñas que migran a Coto Brus, en condiciones de migración estacional, no son insertados en el sistema educativo de Costa Rica.

Las familias que migran llegan a trabajar, no a enviar niños y niñas a la escuela. No consideran la educación como algo obligatorio y los dueños de fincas tampoco ven como parte de su labor el ordenar que ingresen a las escuelas locales. El mismo tipo de proceso migratorio y la falta de recursos de algunas instituciones directamente relacionadas con la problemática, como el

Patronato Nacional de la Infancia y el Ministerio de Educación Pública, hacen imposible el seguimiento a estas familias y asegurar, por obligatoriedad, el ingreso de niños y adolescentes a los sistemas educativos formales nacionales.

A mi juicio, propuesta para lograr el cometido debe tener tres etapas: la primera en función de los dueños de fincas, parcelas o áreas de producción de café, quienes tienen contacto directo con cada una de las familias recolectoras del grano y pueden observar y establecer el ingreso al sistema educativo de los niños y las niñas. Son los patronos los llamados a iniciar el cambio, ordenándoles a sus cosecheros que envíen a los hijos e hijas a la escuela y eliminen, de forma directa, el trabajo infantil en los cafetales. Las opciones de escuelas son varias. El cuadro siguiente muestra el número de centros educativos existentes en el 2012 en el cantón de Coto Brus:



**Cuadro 4**

Número de centros educativos, preescolares y de educación especial Coto Brus					
Tipo de centro educativo	Circuito				Total
	6	7	8	9	
Escuela	28	33	25	33	119
Diversificado	6	1	2		9
Educación especial	19	23	19	21	82
Preescolar	24	25	15		64
Educación privada	2				2

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina Regional Ministerio de Educación Pública en Villa Neily

En esta primera etapa el sistema aceptará a las personas estudiantes para registrarse en el sistema educativo, con ayuda de los dueños de fincas. Los dueños de fincas a su vez lograrán tres objetivos:

1. Erradicar el trabajo infantil
2. Mejorar la alimentación de niños y niñas, ya que existe servicio de comedor escolar en cada uno de los centros educativos
3. Eliminar la permanencia de niños/as solos/as en algunas casas de habitación, expuestos/as a

problemas de maltrato físico y/o acoso sexual.

La primera etapa plantea que el sistema trabajará sin restricciones de acceso. Con el hecho de aceptarlos esta población migrante ganará; a partir de ahí se podrá trabajar en los cambios relativos a la valoración de nivel de ingreso, las pruebas de ubicación y los sistemas de traslado de escuela a escuela.

En la segunda etapa el sistema educativo, en primera instancia, deberá aceptar a estos/as niños/as, cada uno/a será incluido/a en el año que



le corresponde y cada padre será el responsable de traer la nota de pase de su escuela de origen, para la correcta ubicación en el grado escolar. De no ser de esta manera se le realizará la prueba de nivelación y selección de año.

En la tercera etapa es necesario realizar cambios en los sistemas educativos donde hay presencia de migrantes ngäbe-bouglé, para adaptar los procesos a su lengua y cultura diferenciadas, posiblemente con la intervención de profesores que hablen el mismo idioma y que conozcan la cultura y las tradiciones de las etnias. En el país existen territorios de que son de esta etnia y se cuenta con profesores graduados.

En cada pueblo existe un centro educativo de primaria, usualmente a no más de tres kilómetros de las casas o fincas. Esto genera espacios reales para que la población en edad escolar pueda ingresar a la escuela y continuar su formación. Es necesario indicar, además, que los meses en que migran estas personas corresponden con el último trimestre escolar de ambos países. El modelo debe enfocarse en incluir a los migrantes de edad escolar en las escuelas del sistema existente y abrir sistemas educativos a distancia para aquellos menores que, por una u

otra razón, no pueden asistir diariamente a las escuelas.

No existen excusas desde el Estado para no crear condiciones incluyentes, máxime cuando la población migrante es necesaria, estacional y altamente móvil. Las obligaciones del Estado frente al derecho a la educación deben estar encaminadas a asegurar su universalidad, obligatoriedad, gratuidad, calidad y acceso en condiciones de equidad. Y por el tamaño de la población la primera etapa es fácil de implementar.

El Estado debe asegurar esto a través de políticas que garanticen las condiciones para el acceso a la educación de todas las personas, sin que ellas sean objeto de algún tipo de discriminación. Pues existe una rigidez en los sistemas formales de educación que hace casi imposible la libre movilidad de una escuela a otra, esto como resultado del seguimiento a los programas de escuela a escuela y de profesor a profesor, así como una alta movilidad de los migrantes que participan en la cosecha de café. Así que el sistema debe de hacer cambios para que los/as niños/as puedan cambiar de escuela con la premura que cambian sus familias de lugar de habitación.



### Algunas conclusiones y recomendaciones

Además de aumentar las posibilidades para el acceso a mejores empleos y reducir la pobreza, la educación es un instrumento necesario para las comunidades de más bajos recursos, pues las ayuda a lograr una mejor organización política en pro de la construcción de una postura de resistencia y de exigencia de sus derechos mejor fundamentada en aras de lograr un cambio en la realidad de exclusión y pobreza que las aqueja.

El derecho a la educación lo tienen todas las personas, pero la necesitan más las minorías excluidas por alguna razón de la realidad social; los migrantes forman parte de esas minorías excluidas doblemente, tanto en su país de origen como en su país receptor.

Hay que erradicar la segregación educativa, integrar a las minorías y adaptarlas al sistema existente, para luego realizar los cambios de inserción necesarios. Aquí lo importante es que tengan este derecho irrenunciable. En el caso de Costa Rica, el Estado brinda las oportunidades por igual a todo/a niño/a que esté en edad escolar o colegial; además, la educación se establece

como obligatoria y gratuita, y cumple con el mandato de asequibilidad y accesibilidad, en cuyo caso da acceso a todos y todas sin importar su condición migratoria.

Existen las condiciones legales de infraestructura para que los/as niños/as migrantes puedan continuar su educación formal en Costa Rica, pero el Estado debe crear y buscar los mecanismos para que esta población se inserte en ella. Básicamente los cambios no son profundos, y la primera etapa se basa en el trabajo de las instituciones interesadas y en el funcionamiento de la propuesta, sistematizando las experiencias con los docentes para que el Estado adapte y mejore la respuesta a esta población.

A su vez, se le recomienda al Estado ordenar el ingreso de niños y niñas migrantes a los centros educativos de manera que no estén en los cafetales y que puedan continuar con su educación.



## Referencias

- Área de Salud de San Vito. (2011). *Diagnóstico sobre el conocimiento, actitudes y prácticas del EBAIS y la comunidad migrante y algunas características de la detección oportuna y la atención en los servicios de salud locales con alta afluencia de población migrante*. Puntarenas, Costa Rica.
- Ley N° 2160. Ley fundamental de educación. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Casa Presidencial, San José, 2 de octubre de 1957. Consultada en: <http://www.mep.go.cr/ley-reglamento/ley-n%C2%BA-2160-ley-fundamental-educacion>
- Barahona, M. (2001). *Población, desarrollo y migraciones. Cuaderno de Docencia para III ciclo*. Proyecto Estado de la Nación, Organización Internacional para las Migraciones, Costa Rica.
- Cortez, Charleene; Marín, Dunia; Acuña, Guillermo; Méndez, Marco (2013). Reconocimiento de prácticas interculturales amigables. Una experiencia en San Vito de Coto Brus. Costa Rica: IDELA/UNA/Depto. de Publicaciones.
- Grupo para el Desarrollo Empresarial (2012). *Plan estratégico de desarrollo para la Comarca Ngabe-Buglé*. (Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible para la Comarca Ngabe-Buglé y corregimientos rurales pobres aledaños. FIS FIDA-CAF 580 PA.) Unidad Gerencial del Proyecto, Unidad de Seguimiento y Evaluación. GRUDEM. Recuperado de: [www.libertad-ciudadana.org](http://www.libertad-ciudadana.org).
- ICAFFE (2011). *Informe sobre la actividad cafetalera de Costa Rica*. Preparado en el Instituto del Café de Costa Rica para los delegados del XL Congreso Nacional Cafetalero Ordinario, 4 de diciembre de 2011, San José, Costa Rica.
- Olguín, G. (2006). *Trabajo infantil y pueblos indígenas: el caso de Panamá*. Oficina Internacional del Trabajo. Recuperado de: [www.iidh.ed.cr/comunidades/.../div.../pobreza%20ninos%20indg.ht](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/.../div.../pobreza%20ninos%20indg.ht)
- ONU (1966). Declaración Universal de Derechos Humanos. Consultada en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/law.shtml>.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). (2009). *Derechos económicos, sociales y culturales*. [Pablo Elías González Mongui, Coord.] Colombia: Cátedra Gerardo Molina, Universidad Libre de Colombia.

