

EL PERRO DEL HORTELANO: POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUCIONALIDAD Y PUEBLOS INDÍGENAS EN COSTA RICA

*José Manuel Argilés Marín
Raquel Ornat Clemente*

RESUMEN

El siguiente artículo ofrece una visión general de las políticas indigenistas desplegadas por los gobiernos costarricenses desde la segunda mitad del siglo XX, así como de las posturas adoptadas ante ellas por algunos sectores de la población indígena del país. Se subraya la ineficacia del modelo existente y se apunta la necesidad de establecer nuevos canales y actitudes de relación político-institucional entre los pueblos indígenas y el Estado.

Palabras clave: pueblos indígenas, políticas públicas, instituciones, legislación indigenista, derechos territoriales, participación política.

ABSTRACT

The following article presents an overview of the indigenous policies developed in the last half-century by Costa Rican governments, as well as the reactions to them of some groups of the indigenous population of the country. The authors emphasize the inefficacy of the existing model and the need of establishing new channels and attitudes in the political and institutional relationship between the State and indigenous peoples.

Key words: indigenous peoples, public policies, institutions, indigenous law, land rights, political participation.

Introducción

Por uno de esos avatares del destino, dos españoles vinimos a coincidir en la Maestría Académica en Antropología de la Universidad de Costa Rica y enfocamos nuestras investigaciones hacia la temática indígena. Si bien en un primer momento los ejes escogidos por ambos –Identidad y Derecho, respectivamente– no parecían tener mucho en común, a lo largo de nuestra convivencia fuimos percatándonos de que, tanto en un caso como en otro, la búsqueda de legitimidad, la disputa por el poder y la reinterpretación contemporánea de la propia indianidad, construidas permanentemente en

relación con la legislación, las políticas y las instituciones del Estado, resultaban elementos imprescindibles para comprender y explicar, desde sus diversos ángulos, los procesos sociales a los que nos enfrentábamos.

Por este motivo, tras numerosas conversaciones y análisis, sentimos la necesidad de plasmar nuestras reflexiones en este artículo, en el que buscamos poner de manifiesto las contradicciones percibidas durante nuestras experiencias en Costa Rica. Estas contradicciones no sólo atañen a la mayoría de las actuaciones gubernamentales dirigidas hacia los pueblos indígenas, sino que incumben también a muchas de las formas de representación y participación

adoptadas por éstos en su interacción con aquéllas, lo que ha contribuido a generar una situación de inoperancia institucional.

1. La protección “maternalista” de las razas aborígenes de la nación

En la década de 1940, varios factores se aunaron para propiciar el inicio del indigenismo oficial costarricense: la participación de Costa Rica en los Congresos Indigenistas Interamericanos y su adhesión, en 1943, a la Convención que establecía el Instituto Indigenista Interamericano; la apertura de la Carretera Interamericana y el aumento de la expansión agrícola hacia las zonas ocupadas por los indígenas; la presencia en el país de antropólogos extranjeros, como la estadounidense Doris Stone y el mexicano Ricardo Pozas Arciniegas, que impulsaron el estudio científico de los indígenas y su reconocimiento oficial como sector diferenciado e hicieron ver las ventajas que conllevaría la intervención de especialistas en la solución de sus problemas; la importancia de la “justicia social” en las políticas reformistas emprendidas desde el Estado; y la expansión del aparato estatal y de su marco de acción, promovida especialmente a partir de 1948.

En este contexto, por medio del Decreto nº 45, de 3 de diciembre de 1945, se declararon “inalienables y de propiedad exclusiva de las tribus indígenas autóctonas *los terrenos baldíos por ellas ocupados*, con excepción de las fajas destinadas a la Carretera Interamericana” (art. 1). Esta pirueta legal que, al mismo tiempo que reconocía que los indígenas habían ocupado como propietarios ciertas áreas del país, procedía a la calificación de las mismas como “terrenos baldíos” y, por lo tanto, de titularidad pública, permitió al Estado obviar los derechos territoriales de aquéllos y presentarse como benefactor generoso de las “tribus indígenas”. El interesado reconocimiento desconocedor, que seguía concibiendo a los indígenas como “menores” o “incapaces relativos”, dotados de personalidad jurídica y titulares de derechos, pero carentes de suficientes facultades para ejercerlos libremente, vuelve a ponerse de manifiesto a lo largo del articulado del Decreto, que se arroga

incluso la potestad de decidir, sobre la base de un criterio de *ius soli*, cómo se adquiere y se pierde la condición jurídica de “indio”.

En términos similares a los que, bajo la égida de ilustres filántropos, habían justificado la formación de colonias agrícolas en el siglo anterior, el numeral segundo del mismo Decreto procedió, además, a la creación del primer ente propiamente indigenista auspiciado por el Estado costarricense: la Junta de Protección de las Razas Aborígenes de la Nación (JPRAN), a la que se atribuyeron las responsabilidades de delimitar en el terreno las reservas de tierras que se destinarían a los aborígenes, decidir la necesidad de parcelarlas, administrar las “reservas indígenas”, elevar el “nivel cultural” de la población indígena y proteger su salud (art. 2).

Se iniciaba así lo que Vásquez (1984:137) denominó la época romántica del Indigenismo costarricense –1943 a 1973–, en la que, casi siempre por vía de decreto, se impulsó una serie de medidas puntuales y dispersas, bajo la dirección de una JPRAN cuyos miembros cumplieran sus funciones en forma honorífica, por tiempo ilimitado y en función de un reducido presupuesto, lo que evidencia su marcado carácter voluntarista. Las disposiciones emitidas durante este periodo provenían de una variada conjunción de intereses. Por una parte, dadas la escasa población aborigen y la ausencia del “problema indígena” en el país, había una intención política de “proteger” y “conservar” a la “raza” autóctona, a fin de mantener a Costa Rica en la vanguardia del movimiento indigenista. Por otra, los amplios territorios que seguían conformando la ecúmene indígena constituían jugosos espacios codiciados para la “expansión productiva”.

El indudable liderazgo de Doris Stone, que entre 1948 y 1967 ocupó también la presidencia de la Junta Administrativa del Museo Nacional, queda patente en el texto de algunos decretos, como el emitido el 10 de mayo de 1946, a través de cual se desarrolla por primera vez lo dispuesto en la Ley General sobre Terrenos Baldíos (1939) y se procede a la declaración formal, como inalienable y de propiedad exclusiva de las tribus indígenas, de un terreno de 6.400 m², comprendido en el cuadrante de la

población de Buenos Aires, a fin de que en él se construya la “Casa del Indio” .

Probablemente, tanto las relaciones personales de Stone como el mayor número de conflictos territoriales desatados en la zona propiciaron que la labor de la Junta se concentrara en los territorios indígenas del actual cantón bonaerense, en los que se distribuyeron varias cartillas educativas; se impulsó el establecimiento de escuelas indígenas; y, por medio del Decreto n° 34, de 15 de noviembre de 1956, se reconocieron las primeras “reservas indígenas” del país . No obstante, la lectura de esta última disposición permite observar que, siguiendo una práctica que terminaría haciéndose viciada costumbre, los límites de las mismas se establecieron de manera imprecisa y, en lugar de ser fruto de un estudio sistemático de las áreas realmente ocupadas y utilizadas por los pueblos indígenas, se hicieron corresponder con accidentes naturales, fundamentalmente ríos, quebradas y filas –“situado como a 4 Km. al Este de Palmar Norte”; “desemboca como a doscientos metros”; “varios afluentes del Brujo”; etc.-.

Es de suponer que la escasez de recursos y personal y la necesidad de buscar indicadores visibles motivaran la elección de este tipo de marcadores territoriales que, de por sí, ya eran utilizados tanto por los campesinos como por los indígenas. Sin embargo, la ausencia de una adecuada demarcación sobre el terreno será, a partir de entonces, fuente de constantes disputas posesorias. Es más, la salvaguarda al interior de los lotes “de las áreas de terrenos que estén ocupadas en la actualidad con cultivos o habitaciones por cualesquiera personas, aunque carezcan de título legítimo para ello” (art. 2), así como la reserva del derecho a variar la extensión de las “reservas” indígenas, que, ante la posible realización de estudios futuros, se reservó el Poder Ejecutivo (art. 4), debieron de contribuir a fomentar el despojo, al alimentar entre los advenedizos no indígenas la expectativa de consolidar sus derechos sobre los terrenos invadidos y generar entre ellos una sensación de impunidad. Muestra de ello son las continuas apropiaciones de tierras indígenas que, bajo diversas formas, siguieron produciéndose.

Lo habitual era que los indígenas carecieran de cercas o documentos que demarcasen

sus propiedades y, dado su patrón habitacional disperso, adaptado a una agricultura de roza en terrenos frágiles, que se combinaba con la caza, la pesca y la recolección para la obtención de alimentos y materias primas, mantenían grandes extensiones en descanso y en bosque, por lo que los no indígenas tendieron a considerar que muchas de las áreas ocupadas por ellos estaban baldías. Por otro lado, al estar muy poco vinculados a la economía de mercado y contar con mecanismos internos de nivelación social y distribución de los excedentes, los indígenas concedían a la tierra un valor de uso más que un valor de cambio y no buscaban maximizar sus ingresos monetarios, por lo que eran vistos como seres ociosos, vagabundos y perezosos, que infrutilizaban sus fincas.

En algunas ocasiones, fueron ciertos individuos indígenas quienes se dedicaron a acaparar y vender tierras, impulsados por una noción de bienes ilimitados que los llevaba a pensar que era preferible sacar el provecho que se pudiese de su relación con los “blancos” y refugiarse “más adentro” (Bozzoli, 1976:3). Sin embargo, lo más frecuente parece haber sido la compraventa por medio de artimañas , entre las que, además de la embriaguez inducida, se incluían el cambio de fincas por vacas, fusiles o perros de caza y la acumulación estimulada de deudas impagables en pulperías y cantinas, que terminaban cancelándose por medio de la entrega de terrenos (J. A., com. pers.).

El desconocimiento de las leyes y la ausencia de una gestión adecuada por parte del Estado operaban así en un doble sentido. Por un lado, los adquirentes de mala fe se aprovechaban de la ignorancia de los indígenas y de su reticencia a acudir a las autoridades, alimentada por una experiencia histórica de subordinación y despojo, por los gastos que suponían las gestiones, por el desconocimiento del funcionamiento de la Administración y por la misma intimidación de los no indígenas . Por otro, como todavía ocurre hoy en día (Cfr.: La Nación, 18/7/2004), algunos campesinos de supuesta buena fe compraban terrenos incluidos en las “reservas”, pensando que lo que hacían era correcto.

En 1959, por medio de la Ley n° 2330, del 9 de abril, Costa Rica ratificó el Convenio 107

de la Organización Internacional del Trabajo, que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Constitución Política de 1948, tenía y tiene una jerarquía superior a la ley común. A pesar de su carácter integracionista, este Convenio reconocía una serie de derechos específicos de las “poblaciones indígenas” en forma mucho más explícita que la normativa costarricense emitida hasta entonces. Sin embargo, la actitud estatal apenas cambió y la aplicación del citado Convenio no fue invocada sino hasta 1990, en el marco del recurso de amparo que buscaba el reconocimiento de los ngäbes como costarricenses de origen –valga indicar, por otra parte, que en el momento de dictarse el voto 1786-93, que resolvió el recurso, dicho convenio había sido sustituido ya por el Convenio 169 de la OIT, firmado en 1992. Coincidimos por ello con Guevara y Chacón (1992:55) cuando señalan que la ratificación del Convenio 107 de la OIT respondió a una práctica legislativa, tradicional en Costa Rica, que consiste en legitimar cualquier instrumento internacional, sin importar sus consecuencias internas, con la sola intención de forjar una “imagen internacional”.

Los años sesenta marcaron el inicio de una serie de cambios y adecuaciones importantes en la política indigenista del país. Uno de los factores que influyeron en esta transformación fue la creación del Departamento de Ciencias del Hombre de la Universidad de Costa Rica, en 1967. En el marco del mismo fue consolidándose una “escuela” nacional de Antropología, que estimuló la realización de nuevas investigaciones sobre los pueblos indígenas de Costa Rica orientadas por un doble propósito. Por un lado, se buscaba recoger datos sobre modos de vida que, según la opinión general, estaban en vías de desaparición. Por otro, ante la ruptura del aislamiento geográfico de las comunidades indígenas respecto de los centros de actividad nacional, había una intención de proporcionar materiales para el estudio del cambio cultural (Bozzoli, 1969:3).

Otros elementos destacados a finales de esta década fueron el giro izquierdista de amplios sectores intelectuales y estudiantiles, el aumento del precarismo y el insuficiente esfuerzo estatal de reordenación agraria. Las peculiaridades

del fenómeno precarista en la provincia de Puntarenas, en la que se encontraban las únicas “reservas” indígenas reconocidas hasta entonces, nos llevan a suponer que el Estado toleró la ocupación de terrenos de titularidad pública como una forma de canalizar los efectos de aquél .

Esta estrategia se tradujo en la transformación sustancial del régimen de tenencia de la tierra en las “reservas” indígenas que la Ley de Tierras y Colonización, n° 2825, de 14 de octubre de 1961, trató de llevar a cabo. Haciendo caso omiso del Convenio 107 de la OIT y de los derechos previamente consolidados por los indígenas, el texto de la ley –en el que resuenan, una vez más, los ecos de las reducciones coloniales y de las colonias agrícolas decimonónicas–, buscaba equiparar los patrones indígenas a los no indígenas, al promover la concentración de los primeros en centros agrarios para facilitar el acceso a la tierra de los segundos, entre los que no sólo se encontraban pequeños campesinos, sino también latifundistas.

Movida por los mencionados fines, la Ley de Tierras y Colonización derogó el régimen jurídico de inalienabilidad de las “reservas” indígenas. No obstante, los Decretos Ejecutivos n° 11, de 2 de abril de 1966, y n° 26, de 12 de noviembre de ese mismo año, restablecieron las “reservas” Boruca-Térraba y Salitre-Cabagra, y China Kichá, respectivamente, ordenando inscribirlas a nombre del Estado en el Registro y hacer traspaso de las mismas al Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), a fin de que dicha institución procediese a otorgar títulos de propiedad sobre ellas. Para entonces, a pesar de la conformación de una Sección de Asuntos Indígenas en el seno del ITCO, la situación de dichas “reservas” era ya lamentable. Los informes elaborados en la época por consultores independientes de la FAO –que operaba en Salitre con proyectos de reforestación– y aun por los mismos técnicos del Instituto indicaban la baja potencialidad agrícola de las tierras comprendidas en ellas , señalaban que únicamente un 4% de las parcelas ocupadas se encontraban inscritas en el Registro y ponían de manifiesto la elevada penetración de no indígenas.

La renuncia de Doris Stone a la presidencia de la JPRAN, aceptada mediante el acuerdo

nº 40, de 17 de octubre de 1968, supone el cierre simbólico de un periodo en el que la política indigenista del Estado costarricense, claramente influida por la expansión de la “frontera agrícola” y el fin de las “regiones de refugio”, se caracterizó por seguir, al mismo tiempo, dos cauces aparentemente opuestos. Por un lado, una corriente conservacionista buscaba proteger a las “tribus aborígenes” y preservar la “raza autóctona de la nación”, favoreciendo la creación de “reservas” que permitieran librarlas de injusticias, elevar su “nivel cultural” e impedir su extinción. Por otro, una corriente liquidacionista veía a los indígenas como un obstáculo para el progreso del país y abogaba por su asimilación inmediata al proceso de “desarrollo” económico, por lo que postulaba la desaparición de las “reservas” y la “libre” incorporación de las tierras indias al tráfico jurídico. La turbulenta confluencia de ambas líneas de interés parece ser la responsable de los vaivenes experimentados por la legislación indigenista a lo largo de este periodo, así como de las contradicciones manifiestas entre el discurso legal y la práctica cotidiana e institucional.

2. Reconocer para controlar: los frustrados intentos de una política indigenista coherente y participativa y la apropiación clientelar de la representatividad indígena

En 1967, un año después del inicio de un periodo presidencial en el cual los liberacionistas perdieron el control del Ejecutivo, se emitió la Ley nº 3859, de 7 de abril, sobre Desarrollo de la Comunidad. A través de ella vino a crearse una nueva figura político-administrativa de carácter local, las Asociaciones de Desarrollo Comunal, que permitían la organización y participación política de la dispersa población rural costarricense y, al mismo tiempo, favorecían la extensión de las redes de los partidos más allá del nivel cantonal, controlado por las Municipalidades. Sin renunciar al establecimiento de otro tipo de vínculos más informales, la articulación del nuevo sistema de representación comunal al aparato del Estado quedó en manos

de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), un órgano del Poder Ejecutivo adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía (art. 1 de la Ley nº 3859).

La década de 1970 se caracterizó por la expansión de este modelo de participación política y por la creación de un gran número de instituciones estatales, a través de las cuales se concretó una concepción populista de las políticas culturales: hacer llegar la cultura oficial al mayor número posible de personas para que éstas “elevaran” su “nivel cultural” a la par que su nivel de vida. Fue también un período en el que, en sintonía con el resto de América Latina, se produjo una radicalización ideológica de los intelectuales y de los sectores más progresistas del partido Liberación Nacional. Toda una generación de jóvenes forjó una especial sensibilidad social en las “jornadas de abril”, que sacudieron San José en contra de las negociaciones con la transnacional minera ALCOA, y a partir de las cuales se inició una serie de protestas, huelgas y acciones diversas, protagonizadas por empleados públicos, trabajadores bananeros, campesinos sin tierra y estudiantes (Cuevas, 2003:28-32).

Los años setenta fueron también testigos de la aparición de una renovada concepción en los postulados del indigenismo latinoamericano, en la que se planteaba la necesidad de promover la autonomía y la autodeterminación de los pueblos indígenas. Por esa época, era director del Instituto Indigenista Interamericano Gonzalo Rubio Orbe, quien inició un repunte en el accionar político de la institución, consistente en presionar a los gobiernos de turno para que se crearan entidades estatales encargadas de velar por los indígenas. Cuando Rubio Orbe llegó a Costa Rica, se encontró con la entonces Primera Dama de la República, Karen Olsen de Figueres, quien junto a un grupo allegados al Gobierno retomó la iniciativa del Instituto, impulsó la idea de fusionar en una sola institución la labor que, en forma dispersa y descoordinada realizaban la Junta de Protección de las Razas Aborígenes de la Nación, la Asociación Pro-Indígena y los Amigos del Indio -estas dos últimas fundadas en la década de los sesenta (Ornes, 1983:81)-, e inició la organización de

un grupo que se autodenominó provisionalmente Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), bajo el que se reunían ciertas personas influyentes vinculadas a la práctica indigenista (Vásquez, 1984:227). Así narraba uno de sus fundadores el nacimiento de la nueva entidad:

Yo quería referirme a los orígenes de CONAI, cómo fue que se integró un grupo de personas que pertenecemos a diferentes instituciones, nos reunimos en la Casa Presidencial, bajo la Presidencia de doña Karen, miembros de la Junta de Protección de las Razas Aborígenes de la Nación [...] la Asociación Pro-Indígena, que es más reciente, y en ese tiempo también existía otro grupo de personas que se denominaban "Amigos del Indio" y estuvimos estudiando el problema y vimos que cada uno estábamos animados de los mejores propósitos a favor del indio, pero que eran muestras dispersas, trabajábamos en forma descoordinada y nos dimos cuenta que lo primero que teníamos que hacer era coordinar esfuerzos y tratar de conseguir legalmente la creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, que [...] fuera eminentemente coordinadora [...] pero nosotros no queremos que con la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas se repitan algunos errores que han tenido otras instituciones, por ejemplo la Junta de Protección de las Razas Aborígenes de la Nación [...] es el propósito, es decir, que nos den un instrumento legal para conseguir ayudas en el país y ayuda en el exterior (Guido Barrientos ante la Comisión de Gobierno y Administración, Expediente del Proyecto de Ley de Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, n° 5251, 10 de octubre de 1972, pp. 27-28).

Algunos de los primeros logros de la recién formada CONAI fueron la declaración del 19 de abril como "Día del Aborígen" (1971); su participación en el Curso-Seminario de Antropología Social, Indigenismo y Desarrollo de la Comunidad (1972); la Primera Reunión de Consulta Interinstitucional para Zonas Indígenas, celebrada con apoyo de DINADECO (1972); y la celebración del Curso de Adiestramiento para Maestros de Zonas Indígenas de Costa Rica (1973). Sin embargo, como apuntaba Barrientos, la prioridad de CONAI era conseguir personería jurídica para que la institución contara con respaldo legal para el cumplimiento de sus funciones y, sobre todo, para captar fondos de las agencias y organismos internacionales que, en forma creciente, comenzaban a llegar al país. Se inició así una labor de cabildeo y presión hacia ciertos diputados para que emitieran una ley que consolidara lo que hasta entonces no era más que una organización voluntaria y provisional.

Finalmente, mediante la Ley n° 5251, de 9 de julio de 1973, se conformó jurídicamente la CONAI como institución de Derecho público, con personería y patrimonio propios (art. 1). Aunque todavía de manera un tanto vaga y abierta, el artículo 2 de la Ley establecía una composición de la institución marcadamente plural, por cuanto lo que se buscaba era que la misma pudiese funcionar como un ente coordinador entre las comunidades indígenas y las diversas instituciones públicas y privadas vinculadas de algún modo con ellas. Sin embargo, los amplios objetivos de CONAI, taxativamente enumerados en el artículo 4, iban mucho más allá de la simple labor coordinadora y respondían a las renovadas concepciones del indigenismo latinoamericano, a la nueva orientación que tomaba la disciplina antropológica en Costa Rica y a la política reformista y proteccionista que Liberación Nacional impulsaba en ese periodo.

De este modo, a diferencia de la voluntarista JPRAN, CONAI fue revestida de carácter público, lo que implicaba que su actividad quedaba sujeta al principio de legalidad, en virtud del cual sólo se pueden ejecutar aquellos actos que hayan sido debidamente autorizados en forma previa, ya sea por ley, ya sea por disposición de las autoridades administrativas o judiciales competentes. Esta característica de la institución la pondrá a partir de entonces en la obligación de cumplir con la normativa legal y administrativa que cubra a todo el sector público, especialmente la Ley General de la Administración Pública, la Ley de la Administración Financiera de la República y la Ley Indígena.

Uno de los grandes problemas que seguían planteándose era el de la tenencia de la tierra. Al respecto, el artículo 4.e de su ley de creación señalaba que uno de los objetivos fundamentales de CONAI era "garantizarle al indio la propiedad colectiva de la tierra"; mientras que el transitorio único atribuía al ITCO la responsabilidad de levantar, en el plazo de seis meses, informaciones posesorias de todas las parcelas ocupadas por los indígenas, con el fin de inscribirlas en el Registro de la Propiedad a nombre de sus ocupantes y proporcionar tierras en arrendamiento a los indios que no estuviesen

ocupando parcelas. Sin embargo, tal disposición nunca llegó a ser ejecutada y, por medio de la Ley n° 5651, de 28 de noviembre de 1974, fue reformada para que se declararan “inalienables las reservas indígenas inscritas a nombre del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), las cuales se destinarán exclusivamente al asentamiento de las comunidades indígenas, servicios públicos indispensables, y al uso, habitación y usufructo de los aborígenes que carezcan de tierras de su propiedad, inscritas o no inscritas fuera de esas reservas [...]”.

No obstante, la insuficiencia de estas medidas y disposiciones para salvaguardar los derechos territoriales de los indígenas volvió a hacerse patente a lo largo de la primera mitad de la década de los setenta, tanto en el conflictivo cantón de Buenos Aires como en los de Talamanca, Guatuso, Turrialba, Golfito y Coto Brus. Esta circunstancia, unida a las quejas y demandas de algunos indígenas y a la influencia de las investigaciones de campo y movilizaciones políticas de un sector de la intelectualidad costarricense de esos años, que había contribuido a divulgar la dramática situación de los indígenas, motivaron la emisión apresurada y defectuosa de varios decretos que, con fundamento en la Ley de CONAI, vinieron a reconocer nuevas “reservas” indígenas. Estos decretos, así como el “Proyecto de Ley de Títulos de Propiedad a los indígenas que posean lotes dentro de las áreas de dominio del Estado o propiedades del ITCO”, que nunca llegó a aprobarse, sentaron las bases para la elaboración de instrumento jurídico central del indigenismo de la época: la Ley Indígena, n° 6172, de 29 de noviembre de 1977, la cual fue, en su día, una de las más avanzadas de América Latina.

La Ley Indígena elevó a rango legal el reconocimiento anterior de las “reservas” indígenas, a las que añadió la Reserva Indígena Guaymí de Burica; estableció un nuevo tipo de propiedad colectiva, al señalar que las “reservas” son propiedad de las comunidades indígenas (art. 2), resultan inalienables, imprescriptibles, no transferibles y exclusivas para los que las habitan (art. 3) y sólo mediante ley expresa se puede reducir su cabida (art. 1); reconoció cierta capacidad autoorganizativa a los indígenas (art.

4); reguló la explotación de los recursos naturales (art.6); dispuso la obligación de conservar el carácter forestal de los terrenos que tuvieran tal vocación (art. 7); y estableció ciertos trámites e incluso dispuso de una asignación presupuestaria para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de exclusividad (art. 5).

Sin embargo, varios factores vinieron a minar las esperanzas puestas en la nueva ley. Por un lado, se produjo un cambio del partido en el Gobierno (periodo 1978-1982), que coincidió con un recrudecimiento de la crisis económica. Por otro, la barroca estructura institucional de CONAI, la falta de planificación de sus funciones, la escasez de recursos humanos y económicos, la improvisación en los métodos de trabajo y la relación clientelista que comenzaba a establecerse entre su Junta Directiva y las Asociaciones de Desarrollo de las “reservas” -bajo la complacencia de DINADECO y del IDA, sucesor éste último del antiguo ITCO- terminaron por pervertir la práctica de la institución (Cfr.: Araya, Rodríguez y Ureña, 1989).

La delimitación de nuevas “reservas” había puesto al Estado ante una delicada situación legal, ya que se estaban creando dos figuras jurídicas, la reserva indígena y la comunidad indígena, que, tal y como fueron configuradas, ni eran parte de la estructura administrativa estatal, ni respondían a formas tradicionales de organización política ni contaban con personería formal previa. Es más, aun siendo titulares de derechos, las nuevas entidades, en cuanto personas jurídicas, requerían de la existencia de representantes legales para poder actuar en el mundo del Derecho, lo que planteaba el arduo problema de determinar quiénes eran o debían ser estos. Ante la diversidad y complejidad de las situaciones locales y como resultado de su propio desconocimiento al respecto, las primeras disposiciones estatales optaron por una solución abierta, que dejaba en manos de los habitantes de cada una de las “reservas” la elección del mecanismo oportuno, “tradicional” o “moderno”, bajo la coordinación y asesoría de CONAI (art. 5 del Decreto 5904-G, de 1976).

Esta excesiva amplitud requería un esfuerzo creativo mayor, una readecuación del ordenamiento jurídico estatal y un trabajo

conjunto con cada una de las comunidades con el fin de diseñar mecanismos comunitarios de representación, que permitiesen articular el reconocimiento legal de las “reservas” y comunidades indígenas, así como de sus estructuras tradicionales de organización y representación, con su participación efectiva en el tráfico jurídico. Sin embargo, la redacción final de la Ley Indígena optó por una vía más fácil, aunque no menos contradictoria: reconocer nuevamente la validez de las estructuras tradicionales o de las leyes de la República que rigieran a las comunidades indígenas y unificar, al mismo tiempo, el mecanismo de representación formal del conjunto de “reservas” indígenas, mediante la conformación de un consejo directivo, representante de toda la población, en cada una de ellas:

Art. 4: Las Reservas serán regidas en sus estructuras comunitarias tradicionales o de las leyes de la República que los rijan, bajo la coordinación y asesoría de CONAI. La población de cada una de las Reservas constituye una sola comunidad, administrada por un consejo directivo representante de toda la población; del Consejo principal dependerán comités auxiliares si la extensión geográfica lo amerita.

Salvo en el caso de que los tres tipos de estructuras hubiesen coincidido en la práctica, esta disposición implicaba la desmembración del poder local en una doble e incluso triple instancia: la estructura tradicional, la estructura de las leyes de la República y la estructura del consejo directivo, sin precisar las atribuciones, límites y alcances de cada una de ellas. El Reglamento de la Ley Indígena vino, finalmente, a resolver la tensión a favor de la generalización uniformizadora del modelo de organización local de alcance nacional: la Asociación de Desarrollo, estableciendo su supremacía sobre las estructuras comunitarias tradicionales:

Art. 3. Para el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 2° de la Ley Indígena, las Comunidades Indígenas adoptarán la organización prevista en la Ley n° 3859 de la Dirección Nacional de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad y su Reglamento.

Art. 5. Las estructuras comunitarias tradicionales a que se refiere el Artículo 4° de la Ley, se operarán en el interior de las respectivas comunidades; y las Asociaciones de Desarrollo, una vez inscritas legalmente, representarán judicial y extrajudicialmente a dichas comunidades.

La misma CONAI, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.k. de su ley de creación, debía impulsar la creación de consejos locales de administración para resolver los múltiples problemas de las comunidades indígenas. Con anterioridad a la emisión del Reglamento de la Ley Indígena, esta labor había comenzado a llevarse a cabo con la participación de DINADECO, que promovía la constitución de Asociaciones de Desarrollo en los territorios indígenas. De manera que, en el fondo, lo que hizo el Estado fue dar reconocimiento legal y extender al conjunto de “reservas” indígenas lo que empezaba a convertirse ya en una práctica común.

De este modo, a diferencia de las Asociaciones de Desarrollo del resto del país, cuya integración es voluntaria, la figura de las Asociaciones de Desarrollo se impuso a los territorios indígenas como única forma de gobierno local reconocida por el Estado. Sin duda, la erosión y debilitamiento que, como resultado de los cambios que venían atravesando, presentaban ya por entonces la mayoría de las estructuras tradicionales de organización fue uno de los elementos que incidieron en el proceso de implantación final de las Asociaciones de Desarrollo, que fue promovido incluso por el sector de la dirigencia indígena vinculado a CONAI.

En la mayoría de los casos, el nuevo tipo de conocimientos y relaciones requerido para el funcionamiento de las Asociaciones de Desarrollo implicó que los puestos directivos, especialmente la secretaría y la presidencia, tendieran a concentrarse en manos de personas que habían recibido algún tipo de educación formal y que, por tanto, podían expresarse de forma correcta en español, tanto oralmente como por escrito. Por esta razón, los cargos recayeron con frecuencia en individuos jóvenes o de mediana edad, aun cuando tras ellos pudiesen seguir pesando las relaciones tradicionales de parentesco y la autoridad de ciertas personas mayores.

En algunos territorios indígenas y en ciertos momentos históricos, el mecanismo de representación y gobierno local, articulado en torno a la Asociación de Desarrollo, terminó integrándose en la dinámica comunitaria, fue apropiado por las comunidades y se legitimó

en sus acciones, principalmente al calor de las luchas a las que debieron hacer frente. En la mayoría de las “reservas”, sin embargo, ante el silencio o la complicidad de los diferentes gobiernos de turno, el devenir de las Asociaciones de Desarrollo quedó fuertemente ligado a la alianza interesada entre algunos sectores de las mismas comunidades indígenas y los responsables del aparato indigenista estatal, que, desde CONAI, impulsaron una tupida y compleja red de relaciones clientelares.

Entre la aprobación de la Ley Indígena y el fin de la década de los ochenta se emitieron numerosos decretos que reconocieron nuevas “reservas”, redefinieron las antiguas y vinieron a hacer aún más compleja la escabrosa maraña legal en que comenzaba a convertirse la política indigenista del Estado costarricense, contribuyendo con ello a la deslegitimación de las instituciones indigenistas, al divisionismo interno de las comunidades, al agravamiento de los problemas vinculados con la tenencia de la tierra y a la debilitación del incipiente y poco estructurado “movimiento indígena”.

Este último venía conformándose a partir de los años sesenta en torno a un reducido grupo de personas, en su mayoría provenientes del cantón de Buenos Aires, que, como resultado del respaldo otorgado desde el aparato estatal indigenista y de su propio esfuerzo personal, habían llegado hasta la Universidad y comenzaban a desempeñarse como técnicos en las áreas que, por aquel entonces, se consideraban más estrechamente vinculadas al desarrollo rural, tales como la Agronomía o la Veterinaria. Algunos de estos estudiantes y profesionales indígenas se integraron en la Junta Directiva de la Asociación Pro-Indígena de Costa Rica y participaron después activamente en la conformación de Comisión Nacional de Asuntos Indígenas y en la aprobación de la Ley Indígena. Así describía el proceso Xinia Zúñiga (1981:234):

Encontramos en el ámbito organizacional que el liderazgo asume características particulares, vinculadas en primera instancia al acceso de algunos miembros de la comunidad a la educación y conocimiento del contexto nacional. Así encontramos en los últimos años (década del 60 en adelante) que se ha desarrollado un grupo de indígenas que reúnen dichas características y que por lo general residen

en San José: estudiantes y profesionales en su mayoría, han asumido la representación de las comunidades indígenas en el ámbito nacional. Vinculados al sistema institucional, han levantado bandera en pro del mejoramiento económico y social y del respeto a su cultura autóctona, (aunque algunos de ellos se caracterizan por mantener pautas de comportamiento y patrones culturales acordes con la Sociedad Nacional). Dicho grupo logra articularse inicialmente en el seno de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas CONAI (1973), institución por medio de la cual dichos representantes adquieren una cuota relativa y condicionada de poder de decisión.

Como apunta la misma Zúñiga, la inserción en las bases y el respaldo comunitario de estas iniciativas eran escasos. Con todo, ya desde ciertas posiciones de influencia -y en ocasiones con el respaldo de DINADECO y de la misma CONAI-, estos funcionarios indígenas fomentaron la creación de espacios para el encuentro nacional de la dirigencia india con la intención de conformar una unidad basada en la conciencia de buscar y compartir soluciones a los problemas. Algunas de las reuniones más significativas fueron las de Heredia (1976), Agua Caliente de Cartago (1977), y Boruca (1978). Esta última, convocada como “Primer Congreso de Líderes y Dirigentes Indígenas”, fue especialmente relevante, ya que no sólo reunió a muchas de las personas que en las décadas siguientes desempeñarían un papel fundamental en el ejercicio del liderazgo en las comunidades indígenas y en las relaciones entre éstas y el Estado, sino que se tradujo en la conformación de un Consejo Nacional de Comunidades Indígenas, como entidad de representación netamente indígena, independiente y autónoma de CONAI (Asindígena, 1982:2-3).

El Consejo Nacional, constituido con representación de 45 líderes de 21 comunidades indígenas, pudo haber sido el fermento de un sólido y pionero movimiento indígena costarricense articulado a escala nacional. Sin embargo, tuvo una vida efímera y no logró cumplir con su pretensión inicial, tanto por la ausencia de recursos como por las divisiones internas que comenzaron a surgir entre la misma dirigencia indígena, que se verían exacerbadas por las acciones posteriores emprendidas por la nueva dirección de CONAI y sus aliados.

La situación se hizo especialmente tensa a partir de 1978, cuando la Asamblea General

de CONAI se convirtió en una extensión de las luchas entre las dos fuerzas políticas mayoritarias del país. En el fondo, el alineamiento con uno u otro bando respondía más a una estrategia orientada a controlar la Junta Directiva que a un verdadero posicionamiento político (Guevara y Chacón, 1992:136-139). No obstante, conforme a esta dinámica, el mismo año en que se produjo la emisión del Reglamento de la Ley Indígena, un nuevo partido político ascendió a la Presidencia de la República y el grupo de intelectuales indígenas que había participado en la fundación de CONAI fue desplazado por una facción emergente, aglutinada en torno a la figura del nuevo Director Ejecutivo, estrechamente relacionada con el IDA –donde éste trabajaba-, vinculada al Partido Unidad Social Cristiana, y con importantes imbricaciones en el territorio indígena de Quitirrisí (Cfr.: Ornat, 2002).

Al ver vetadas sus posibilidades de acceso al control del órgano ejecutivo de CONAI, los antiguos integrantes indígenas de la Junta Directiva optaron por articularse en torno a asociaciones civiles pro-indígenas, que no sólo contaban con personería jurídica y permitían la captación de fondos, sino que, en virtud del reformado artículo 2.d de la Ley de CONAI, aseguraban también su participación en la Asamblea General. De este modo, en 1979, con el apoyo de algunos profesores y estudiantes universitarios, se constituyó el comité Pablo Presbere, el cual entabló una guerra abierta contra CONAI a través de los medios de comunicación y del despliegue de sus influencias políticas.

Este colectivo, que en 1981 se constituyó formalmente como asociación civil, bajo el nombre Asociación Indígena de Costa Rica Pablo Presbere (Asindígena), tuvo por algunos años un papel activo y contó con el respaldo de organismos internacionales para financiar proyectos agropecuarios y actividades reivindicativas, entre las que destacan la lucha por la modificación del Código de Minería, en 1980 y 1981; la Jornada de Trabajo sobre la Tenencia de la Tierra en Zonas Indígenas, realizada en Boruca el 10 de enero de 1981; y la marcha del 12 de octubre de 1985, que reunió en San José a cientos de indígenas para reclamar sus derechos sobre la tierra y denunciar el mal funcionamiento de CONAI.

Por medio del Decreto nº 15.626-P, de 6 de agosto de 1984, Asindígena fue declarada de utilidad pública para los intereses del Estado. Sin embargo, la organización no siempre logró articular la fuerza intelectual y política de sus dirigentes con las comunidades (Zúñiga, 1981:235) y terminó desgarrándose en luchas intestinas que dieron lugar a su desmembramiento y a la aparición de la Asociación Cultural Sejekto, en 1985, y de la Asociación de Pueblos Indios (API), en 1989 (Guevara y Chacón, 1992:137-138). Es más, ante el cierre de los espacios nacionales, algunas de las figuras más destacadas del incipiente movimiento indígena costarricense terminaron orientando su carrera política hacia organizaciones indígenas de relieve en el ámbito internacional, como el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas y el Consejo Regional de Pueblos Indios.

De este modo, la dispersión de protagonismos personales y la falta de acuerdos de mínimos, que permitiesen la articulación de intereses colectivos, dio lugar a un movimiento asociativo, que, en la mayoría de los casos, se tradujo en la crítica de la labor de CONAI, en el intento de “reconquistar” la institución, y en el fomento de una pléyade de proyectos locales y regionales de diversa índole.

Por otra parte, al mismo tiempo que los intentos de constituir una entidad de alcance nacional alternativa, con legitimidad y representatividad suficientes, atravesaban numerosas dificultades, los directivos de CONAI comenzaron a desplegar una serie de acciones de orientación “conservacionista” y una estrategia encaminada hacia el control de los delegados indígenas en la Asamblea General, por medio de la cooptación de las posiciones de poder formal en las comunidades. Con tal objetivo, se valieron de sus contactos y de su habilidad para fragmentar algunos territorios en varias “reservas” y para ubicar a sus aliados como guardas del IDA, promotores y funcionarios menores de CONAI y Presidentes de las Asociaciones de Desarrollo, recurriendo incluso a mecanismos de dudosa licitud cuando la voluntad mayoritaria de las comunidades se expresaba en una dirección contraria a sus intereses:

Así, por ejemplo, cuando a principios de la década de los noventa el joven presidente de la Asociación de Desarrollo de Abrojos-Montezuma mostró que no sólo era un líder nato al servicio de la comunidad, sino que no estaba dispuesto a ser manipulado por quienes, hasta ese momento, habían sido los representantes de los intereses de CONAI -el “cacique” y el guarda principalmente-, éstos recurrieron a la ley de DINADECO para desacreditarlo y poner en su lugar al yerno de uno de ellos, que resultaba mucho más controlable:

Yo gané el nombramiento a presidente, pero, diay, cuando iba el nombramiento, del presidente, vicepresidente, secretario y tesorero de la asociación, en ese momento, entonces la junta anterior quiso parar la asamblea porque decía que así no era legal, que era más bien ilegal el proyecto, que todo lo partido de nosotros tenía que ganar, entonces ya se quedaba sin partido, porque ellos, lo que era partido de CONAI, Y empezó el problema de que, hasta un guarda reserva, que es R., este, casi tuvimos discusión ahí, enfrentamiento y por esto yo dije, que si es así, mejor yo me retiro, para no tener problemas con la comunidad, yo me retiro y que ellos dirijan el poder [...] Yo siempre vivía fuera, fuera de la reserva. Cuando fui presidente, yo viví siempre fuera de la reserva, porque ellos consideraron que yo era indígena y que yo podía trabajar para ellos, entonces ellos no distinguían, o sea, no aplicaba esa ley, más bien aplicaba la Ley Indígena. Cuando casi, hace poco, cuando casi yo vuelvo a ser presidente, entonces ya, para no sentir ese problema, ellos aplican la Ley de DINADECO, que dice que ya que yo estaba viviendo fuera de la reserva no tenía derecho a ser parte de la organización. Entonces, por eso es que hicieron parar esa asamblea, que nombraron otra. Como le digo, yo no quería tener problemas con la gente, más bien quería ser amigo y seguir con ellos también, entonces le dejé ese espacio hasta la fecha, cuando se nombró a E., que es el presidente actual de la Asociación de Desarrollo de Abrojos (L.B., Entrevista 31/08/2001)

Como resultado de las numerosas movilizaciones y denuncias contra estas prácticas irregulares, el 10 de enero de 1986 el Ejecutivo dispuso la intervención de CONAI, de la que derivó un informe de la Contraloría General de la República que detectaba múltiples anomalías, actos de corrupción y diversos procedimientos de manipulación. Con 36 demandas acumuladas en su contra, el Director Ejecutivo fue depuesto de su cargo en el IDA, en noviembre de 1986, y el 23 de enero de 1987 abandonó CONAI (Cfr.: La Nación, 18 y 19/02/1987).

Un pormenorizado estudio de la Escuela de Administración de Negocios de la Universidad de Costa Rica, difundido en 1989, abunda en las conclusiones emitidas por el informe de la Contraloría:

La CONAI ha marchado sin rumbo claro y definido desde su creación, aunque la ley le señala 12 objetivos que debe alcanzar (art. 4) la institución no ha definido el marco legal, administrativo, financiero y operativo dentro del cual deben alcanzarse esos objetivos. Tampoco se han señalado prioridades ni se ha estructurado un plan lógico ni ordenado que permita su consecución. La ausencia de un diagnóstico previo y de la consecuente definición de objetivos y políticas ha dejado a la CONAI sin rumbo fijo y sin una idea clara de cuál es su papel en la problemática indígena nacional [...] CONAI es una institución pública que se hace cargo de los asuntos indígenas del país, no es un organismo público de carácter representativo y plebiscitario, en el cual nuestros indígenas pudieran hacerse oír y representar, como ha sido la creencia equivocada y generalizada de las personas que han estado al frente de la institución desde 1973 [...] Introducir a los indígenas en la administración de la CONAI, sabiendo de antemano que no tienen los elementos necesarios para asumir esa responsabilidad es engañarlos, porque se les hace pensar que ellos son los que toman las decisiones, además, muchas veces no tienen conciencia de las implicaciones legales y administrativas de ciertos actos. La CONAI se dirige hacia el populismo, la demagogia y la toma de decisiones en forma empírica y sin suficientes elementos de juicio (Araya, Rodríguez y Ureña, 1989:133-135).

La Junta Interventora de CONAI impulsó ciertos cambios. Sin embargo, la convocatoria de la nueva Asamblea General, el 6 de abril de 1987, volvió a ser polémica e irregular y terminó siendo declarada ilegal. En 1991, poco después de que el Partido Unidad Social Cristiana asumiera ganara las elecciones, los mismos directivos que habían sido destituidos con la intervención volvieron a hacerse con el control de la institución, que, incurriendo en nuevas y múltiples irregularidades, no volvería a convocar una Asamblea General hasta el año 2003.

De este modo, desde los órganos del Estado encargados de coordinar la política indigenista se contribuyó a generar una profunda división en la mayoría de los territorios indígenas y a deslegitimar con ello la representatividad de las Asociaciones de Desarrollo, que, como vimos, eran la única forma de gobierno local oficialmente reconocida como tal por las instancias gubernamentales. Ante esta situación,

algunos grupos de personas, disconformes con la actividad de los “conañistas”, buscaron otro tipo de reconocimiento formal y comenzaron a conformar asociaciones civiles locales, al amparo de la Ley de Asociaciones, n° 218, de 8 de agosto de 1939. Sin embargo, en muchos casos, el distanciamiento respecto a las diversas instancias institucionalizadas de participación comunal constituyó la respuesta.

El análisis de Zúñiga (1981:183-186) nos parece todavía válido para explicar algunos de los factores que han contribuido a la baja participación comunal en los territorios indígenas, tales como la dispersión poblacional; el aislamiento; el paternalismo de las instituciones del Estado costarricense, de las organizaciones no gubernamentales y de otros grupos que han mantenido algún tipo de contacto con las comunidades indígenas, que ha reforzado una actitud conformista y pasiva para la resolución de los propios problemas y necesidades; el liderazgo autoritario de los presidentes de las Asociaciones de Desarrollo, que, por lo general, han sido considerados como la “cabeza de la organización”; la falta de promoción social y de un asesoramiento básico y adecuado que permita a la mayoría de los miembros de las comunidades contar con los recursos y mecanismos suficientes para promover y defender ante los agentes externos un modelo de desarrollo concebido en sus propios términos; y la carencia de identificación con las organizaciones locales, como resultado de su concepción contradictoria como entes separados del conjunto y como encargados de resolver los problemas o de conseguir que las instituciones estatales los resuelvan.

La suma de estos factores ha contribuido en muchos casos a la aparente pasividad y desinterés por los asuntos comunales, a la búsqueda individual del propio beneficio y al divisionismo interno. Estas características son comunes a la mayoría de las comunidades del país, sin embargo, el peso que el aparato del Estado concede a las Asociaciones de Desarrollo de los territorios indígenas a la hora de defender y representar formalmente los intereses colectivos ha exacerbado aún más sus efectos perniciosos sobre la defensa de los derechos de estos pueblos.

Lo más irónico del caso es quizá que, al mismo tiempo que toleraba el atropello de los derechos de los indígenas y contribuía activamente a la desmembración de las normativas y formas de organización autóctonas, el mismo Estado se proclamaba como garante y promotor de ambas. Se trató, en todo caso, de una actitud que suponía más que una mera pose retórica y que, en nuestra opinión, buscaba el fortalecimiento de la posición de los aliados del aparato indigenista estatal en las “reservas”, con el objetivo de facilitar el ejercicio de su labor clientelar de intermediarios y brazos ejecutores de su política de injerencia en los asuntos internos de las comunidades. Desde este punto de vista, no resulta extraño comprobar cómo, antes de proceder a su generalización posterior, el reconocimiento formal de las “diferentes costumbres y reglas propias de su organización cultural y social” se extiende inicialmente a Chirripó y Coto Brus (Guaymí), territorios en los que se aunaban una mayor conservación de los “rasgos tradicionales” y una mas estrecha vinculación con la dirigencia de CONAI.

Todavía hoy, el divisionismo sembrado desde entonces, la acción desestructuradora de algunas instituciones públicas, la dispersión espacial de los territorios, y la búsqueda personalista del control de los espacios política y económicamente relevantes siguen dificultando la conformación de una instancia nacional de representación de los pueblos indígenas de Costa Rica, legitimada por las bases como interlocutor sólido frente al Estado, dispuesta a aglutinar en torno a un proyecto común a las organizaciones locales y regionales y en capacidad de constituirse como un grupo de presión relevante que articule y defienda con fuerza sus intereses colectivos.

3. Irregularidades administrativas y parálisis institucional de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas desde principios de la década de los noventa

De acuerdo con su ley constitutiva, la CONAI debe velar por la protección y promoción

de los derechos de los pueblos indígenas, debe ser la instancia coordinadora entre los pueblos indígenas y las instituciones públicas y, cada dos años, debe realizar una Asamblea General en la que se elija a su Junta Directiva. En la década de los noventa, de conformidad con lo que, desgraciadamente, parece haberse convertido en la pauta de la institución, ninguna de estas tres funciones se estaba cumpliendo cabalmente.

En lo que se refiere al tema específico de la recuperación de tierras, una investigación de la Universidad de Costa Rica muestra cómo las irregularidades comienzan con la misma información existente al respecto. Ésta no sólo es insuficiente, dispersa y contradictoria, sino que las cifras que aparecen en CONAI, en la Contraloría General de la República y en el Ministerio de Cultura discrepan entre sí. No obstante, con base en los datos obtenidos tras una exhaustiva búsqueda, los autores del estudio señalan cómo, en el periodo comprendido entre 1982 y 1995, el Estado costarricense recuperó 8.363 ha. en los territorios indígenas del país, cifra que apenas representa el 3,34% de la superficie total de éstos. Es más, entre 1988 y 1995, el monto destinado a la recuperación de tierras supuso un 35,8% del total del presupuesto asignado a CONAI, pero sólo el 78,41% del mismo—esto es, un 28,07 % del presupuesto total de la institución— se destinó efectivamente al pago de expropiaciones de tierras en territorios indígenas (Chacón, Cajiao y Guevara, 1999: 39-49). Como resultado de esta inoperancia, en diciembre del año 2001 el 39% de la superficie de las áreas legalmente reconocidas como territorios indígenas se encontraba en manos de personas no indígenas (MIDEPLAN, 2002:25).

Sin embargo, las irregularidades y limitaciones de CONAI no se circunscriben a su funcionamiento, sino que atañen incluso a su propia constitución formal como órgano colegiado. Desde 1991 hasta el año 2003, CONAI no celebró ninguna Asamblea General jurídicamente válida, ya que la Sala Constitucional, ante la serie de recursos de amparo y acciones de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de CONAI, decidió prorrogar la personería de la Junta Directiva, a fin de que los trámites

no perjudicaran el funcionamiento de la institución y el servicio supuestamente brindado a los habitantes indígenas. Esta situación tuvo como resultado doce años de vigencia de una misma Junta Directiva, la cual, con el paso del tiempo, incurrió en serias irregularidades de constitución y funcionamiento. Una de las más notorias se produjo en marzo de 1995, cuando la renuncia del presidente y el vicepresidente de la Junta Directiva supuso la inhabilitación de la Junta en cuanto órgano colegiado y la consiguiente nulidad de todos los actos y decisiones adoptados desde entonces, tal y como lo manifestaran las opiniones jurídicas de la Procuraduría General de la República O.J. 090-99, de 9 de agosto de 1999, y O.J. 048-2001-01, de 7 de mayo del 2001; los pronunciamientos 14025-99, de 6 de diciembre de 1999, y 6785-00, de 6 de julio del 2000, de la Contraloría General de la República; y el “Informe Relativo a los Resultados de un Estudio sobre la Gestión de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas”, informe FOE-EC-7/2002, de 11 de junio del 2002, elaborado por la Dirección de Fiscalización Operativa y Evaluativa, de la misma Contraloría General, en el que se señala:

Se puede concluir que la CONAI no tiene claramente definidas, la Misión y la Visión institucionales de acuerdo con los objetivos que le han sido asignados. Además, existen problemas en su gestión administrativa, específicamente en funciones de planificación, organización y control. Las funciones de la CONAI también se han visto afectadas por los problemas de integración de sus órganos superiores (Asamblea General y Junta Directiva). El resultado de toda esta situación ha sido que en los últimos años, la CONAI ha dedicado sus esfuerzos y sus recursos a ayudas aisladas y ocasionales, que si bien alivian algunos problemas inmediatos de los beneficiarios, no corresponden a la búsqueda de soluciones integrales que favorezcan a la mayor parte de la población meta (Citado en Defensoría de los Habitantes, 2003:45)

A lo largo de la década de los noventa, las turbias maniobras impulsadas desde la Junta Directiva; el incumplimiento de los fines de CONAI, taxativamente enumerados en su ley de creación; la excesiva injerencia de la institución en asuntos eminentemente internos de los territorios indígenas; la falta de liderazgo en la coordinación entre el Estado y las comunidades indígenas; y el predominio de criterios personalistas en el determinio de su funcionamiento

se tradujeron en un generalizado clamor de muchos indígenas, del que se hicieron eco numerosas organizaciones indias de la sociedad civil, que insistieron en que la CONAI “no es una asociación o corporación indígena, [sino] más bien, un ente público menor mediante el cual el Estado promueve la causa indígena y coordina las acciones y programas que, orientados en ese mismo sentido, desarrollan otras instituciones del sector público” (Comisión Técnica Indígena de Seguimiento, 2000, inédito. Énfasis nuestro). También la Defensoría de los Habitantes señaló algunos de los perjuicios ocasionados por la tolerancia de las instituciones responsables respecto a los desmanes del ente indigenista. E incluso algunos de los mismos funcionarios de CONAI -que por temor a posibles represalias nos rogaron no mencionar su nombre-, reconocieron con motivo de nuestras visitas a la sede central, en los años 2002 y 2003, que la situación de la institución era crítica, como resultado de la insuficiencia del presupuesto y los medios materiales disponibles, del autoritarismo del Director Ejecutivo y de la falta de una adecuada dirección, que impulsase la coordinación de programas de desarrollo y recuperación de tierras, en lugar de limitarse a promover la ampliación ficticia y jurídicamente incorrecta de los territorios por vía de decreto .

Ante las irregularidades y absoluta inseguridad jurídica detectadas en el accionar de CONAI, varias organizaciones indígenas y la Defensoría de los Habitantes comenzaron a presionar en distintas instancias del Estado con el fin de que se celebrase una nueva Asamblea General, debidamente convocada. Finalmente, la Sala Constitucional vino a destrabar el proceso en el año 2003, cuando se pronunció a favor de la inconstitucionalidad de los incisos a) y b) de la Ley de CONAI. Esta cuestionable interpretación del Alto Tribunal tiene como consecuencia que los únicos miembros de derecho en la Asamblea General de CONAI son los representantes de las 24 Asociaciones de Desarrollo de los territorios indígenas. Si bien pensamos que una acción responsable, decidida y comprometida con sus comunidades pondría en manos de estos representantes instrumentos jurídicos e institucionales de primer orden para

la promoción del desarrollo indígena, la práctica “ancestral” de CONAI –manifestada nuevamente en las irregularidades que rodearon la celebración de la última Asamblea General, así como las continuas denuncias de las organizaciones indígenas críticas, del Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2001, vol. II:82), de la Defensoría de los Habitantes (2004:281) y de la prensa nacional (La Nación, 1/08/2004) nos llevan a temer que los resultados sean otros. Consideramos, por ello, que la desaparición forzada de las entidades públicas en su composición, lejos de fortalecer la posición de los indígenas, redundó en perjuicio del carácter de la institución como ente coordinador y facilitador de la acción indigenista del Estado y se presta a una manipulación aún más flagrante de su supuesto papel como ente representativo de los intereses de los pueblos indios de Costa Rica.

4. Valoraciones de conjunto

El confuso engranaje institucional desplegado por el Estado siempre ha sido difícil de enlazar con las necesidades y reivindicaciones indígenas, ya que ninguno de los dos posicionamientos ha sido unilateral, sino que ambos han respondido a intereses y personalismos variados y han formado, en muchas ocasiones, sinfonías en las que la partitura y el libreto iban a destiempo o desentonaban.

Por una parte, tenemos la partitura formada por un corpus legislativo y jurisprudencial abundante, que, en algunos momentos, ha sido novedoso y retóricamente avanzado, pero cuya puesta práctica se ha caracterizado por la desvirtuación, intromisión y cooptación del Estado respecto a los procesos políticos internos de los pueblos indígenas, contribuyendo a generar una confusión sobre la funcionalidad de CONAI y de las Asociaciones de Desarrollo Integral, que, a pesar de carecer en muchos casos de la legitimación suficiente, han terminado convirtiéndose en organismos de representación y toma de decisiones reconocidos, aceptados y padecidos como tales. El cumplimiento de la legislación vigente ha topado, además, con la realidad económica y social del país, con los

intereses enfrentados de sectores de peso en la determinación del curso de las políticas y, sobre todo, con la falta de una clara voluntad de cumplimiento, que han terminado por acallar muchos de sus compases.

Por otra parte, la política señalada no podría desarrollarse sin un libreto que dé muestras de ir acompañando los mismos intereses. La homogeneidad indígena es un mito. Tanto en los territorios como en las áreas urbanas, apreciamos un mosaico de etnias, comunidades, grupos de interés y orientaciones políticas que, especialmente a lo largo del último medio siglo, han protagonizado sus propias historias y procesos y conforman un conjunto en el que conviven experiencias y necesidades comunes con formas diversas de entender la vida y, por ende, de enfrentarse a los problemas. Esta pluralidad de voces ha sido con frecuencia acallada por algunos “tenores indígenas”, que han establecido alianzas estratégicas con otros actores foráneos, se ha erigido como representantes únicos de las comunidades indígenas, se afanan en preservar sus posiciones prominentes y parecieran buscar más su beneficio que el del conjunto de la población.

A pesar de su enfrentamiento mutuo, la acción concurrente de ambos sectores ha tenido una incidencia negativa sobre las comunidades, en las que la mayoría de los indígenas están cansados de las actuaciones de quienes dicen representarlos y los sectores que luchan por la defensa de proyectos alternativos chocan contra los muros del establishment indigenista. El resultado es una desidia general y una desconfianza creciente hacia los cauces establecidos, que tanto prometen y tan poco cumplen.

Si bien nos parece irreal, iluso y mistificador pretender que los indígenas sean seres más puros que el resto, cuyas posiciones tengan que confluír necesariamente, la partitura y el libreto no podrán generar una melodía armoniosa si no existe una orientación, previsión y concreción de ideas, intenciones y actuaciones por ambas partes. Por ello, como venimos señalando a lo largo de este escrito, la responsabilidad es doble, ya que, si de verdad se aspira a un cambio de rumbo en la situación presente, tanto los indígenas y sus organizaciones como el Estado y

sus instituciones deben tomar conciencia de los insuficientes resultados de la experiencia previa. Sin un nuevo talante que se traduzca en un renovado accionar e interaccionar político, es de suponer que el aparato institucional desplegado en torno a los pueblos indígenas de Costa Rica seguirá, como el perro del hortelano, cuidando intereses ajenos en perjuicio de su propia milpa.

Notas

1. Los datos presentados en este artículo se basan en las experiencias y opiniones personales de los autores, en las fuentes bibliográficas citadas y en los testimonios de personas que fueron entrevistadas en el periodo comprendido entre los años 2001 y 2004, cuyos nombres no son citados con el fin de preservar su anonimato y respetar la confidencialidad de sus comentarios.
2. El énfasis corresponde a los autores.
3. Guevara y Chacón (1992: 47 y ss.) y Chacón (2002:115) ofrecen un análisis de cómo los derechos originarios de los pueblos indígenas, así como las disposiciones coloniales y republicanas que amparaban sus posesiones territoriales fueron sistemáticamente ignorados o interpretados maliciosamente en favor de intereses foráneos.
4. Para los efectos de este decreto se considerarán indios los que nazcan y vivan en forma permanente en las reservas, y aquéllos que aunque nacieren incidentalmente fuera de las mismas, se trasladen a vivir a ellas de modo permanente. La ausencia de cualquiera de los indios por más de cuatro años del lugar asignado, les hará perder su condición de tales en lo que concierne a los derechos que este decreto les otorga, ya que su finalidad es la de proteger a la protección aborigen de la Nación (Art. 7. Énfasis de los autores).
5. La utilización del término “reservas”, si bien pudo haberse debido a la influencia del indigenismo estadounidense, muestra la intención del Estado de “preservar” a los aborígenes como testimonio del origen de la nación y manifestación patente del carácter civilizado del pueblo costarricense. Pero “reserva” es también lo que se guarda para más adelante. En este sentido, que se evidencia claramente en el artículo 8 del Código de Minería, puede suponerse que había un interés solapado por delimitar “a contrario” las áreas susceptibles de apropiación y preservar bajo control estatal ciertas zonas ricas en recursos de diverso tipo.

6. Este Decreto, que se inicia manifestando que “[...] es deber del Poder Ejecutivo estimular dentro de sus posibilidades, a la Junta de Protección de esas razas aborígenes y muy especialmente a la distinguida señora de Stone, que preside la expresada Junta y que con sus desinteresados y constantes esfuerzos contribuye en forma tan intensa al desarrollo de la cultura de nuestras tribus indígenas elevando el nivel mental de ellas y protegiendo su salud”, constituye una disposición curiosa. Por un lado, en una nueva pirueta interpretativa, entiende que el Decreto 45, de 1945, declara inalienables los baldíos “cuando están o conviene que estén ocupados por las tribus indígenas autóctonas” [Énfasis nuestro]. Por otro, apenas unos párrafos más adelante, ordena que dicho terreno se inscriba en el Registro de la Propiedad a nombre de la Junta de Protección de las Razas Aborígenes, que no sólo no es el titular del mismo, sino que, para más inri, al igual que las “tribus indígenas” en cuanto colectivos, carecerá de personalidad jurídica hasta la emisión del Decreto n° 346, de 14 de enero de 1949.
7. Por su vinculación familiar a la poderosa compañía bananera, así como por su labor arqueológica, etnográfica y filantrópica en la zona, Doris Stone tuvo una gran ascendencia entre los habitantes indígenas de la región de Buenos Aires, hasta tal punto que muchas de las niñas de la comunidad de Salitre fueron bautizadas con su nombre (Murillo et al., 1979:31). Una publicación de Asindígena comentaba en 1982: “Debemos reconocer que un mérito señalado de la Junta de Protección de las Razas Aborígenes de la Nación fue el de fijar la atención del costarricense y del Estado sobre las condiciones de vida de nuestra población, derivándose con ello la formación de grupos de profesionales, técnicos y políticos no indígenas, preocupados eso sí por el destino de nuestras comunidades y realizando de manera esporádica algunos proyectos asistenciales en las regiones indígenas” (Asindígena, 1982:1). No obstante, en las mismas comunidades indígenas, algunos sectores que también han reflexionado críticamente sobre la actividad indigenista promovida por Stone consideran que ésta fue excesivamente paternalista y se valió de su autoridad para expropiar el patrimonio arqueológico de la región (P. S., com. pers.).
8. El Decreto de 1956 establecía tres grandes lotes: el Lote I, que abarcaba la zona de Terraba y Boruca; el Lote II, que comprendía Ujarrás, Salitre y Cabagra; y el Lote III, en el cantón de Pérez Zeledón, en el que se incluía China Kichá.
9. Según los datos facilitados por el ITCO, en 1972 un 73,74% de las parcelas ocupadas por los no indígenas en las “reservas” indígenas habían sido adquiridas mediante compra a los ocupantes anteriores, en su mayoría indígenas. Un 8,38% habían sido adquiridas mediante cambio, donación o herencia y “sólo” un 17,88% habían sido ocupadas por invasión directa (Ornes, 1983:111)
10. Junto a los que hemos podido recolectar personalmente en los territorios ngâbes y huetares, existen en la literatura indigenista numerosos testimonios al respecto. Así, por ejemplo, Bozzoli (1969:21) señala: “en China-Kichá los blancos han comprado “derechos” a indígenas en estado de ebriedad. La compra se ha hecho por la mitad o menos de lo que pagaría un blanco allí mismo; también se reclama que los blancos no acostumbran pagar la cantidad estipulada completa, sino que, habiendo pagado una parte, alegan que eso es suficiente. Otra práctica observada en China-Kichá fue que los blancos cerraban o abrían caminos según les parecía a ellos, evitando que éstos cortaran a través de sus propios terrenos, pero afectando los de los indios”. Dos casos semejantes, acaecidos en la misma zona en 1974, son también reportados por Ornes (1983:114)
11. Según los informes del ITCO, en 1963 el número promedio de precaristas por finca estatal ocupada en Puntarenas era de 154 –la mayor densidad del país-, frente a la media de 8 precaristas para cada finca particular –uno de los más bajos a nivel nacional- (en Ornes, 1983:103).
12. Así lo reflejan tanto el “Estudio de Comunidades Indígenas Boruca-Térraba, China Kichá”, publicado en 1964 por el ITCO, como el informe de Joseph Tosi, cuyas conclusiones resultan especialmente contundentes: “El ITCO, encargado oficialmente del desarrollo de las tierras y bosques, está operando bajo la suposición equivocada de que estas tierras son para agricultura o pastoreo, adecuadas para colonización permanente. Sus políticas y programas únicamente facilitan adquisición privada especulativa a corto plazo y agotamiento por la explotación de la madera y de los recursos del suelo [...] El ITCO ha expresado interés en las posibilidades de establecer colonos no-indígenas, bajo colonización planeada, dentro de la reserva Salitre, particularmente en la vecindad de Cabagra y el Río Mosca. Por otra parte, colonos no-indígenas están ya ocupando algunas de las mejores tierras de la reserva y otros tienen denuncias allí [...] Colonización no-indígena o más enajenación de tierras de Reserva por gente no indígena debe ser evitada a toda costa. Aparte de la cuestión moral de desposeer a un grupo minoritario y comparativamente indefenso, estas tierras en su mayoría no podrán mantener cría de ganado permanentemente

- en ningún nivel económico razonable y su uso para pastoreo puede solamente terminar en forma desastrosa tanto para el finquero como para el suelo [...] la población indígena posee ya todas las tierras no reclamadas por los blancos en la sección de la meseta del valle, y ya tienen solo suficiente cantidad de hectáreas por familia, como promedio, para la continuación de su sistema agrícola tradicional. Supuestamente, esta población indígena aumentará naturalmente en el futuro, ya que los servicios de salud para ellos han mejorado, y se verán más y más presionados para conseguir tierra a fin de sostener su propia comunidad creciente” (Tosi, 1967: 72-74).
13. El 3,8% de este porcentaje corresponde a propietarios no indígenas, en su gran mayoría conocidos terratenientes nacionales, comerciantes de tierras y algunos extranjeros norteamericanos. El restante 0,2% del referido porcentaje corresponde a mestizos e indígenas (Ornes, 1983:110).
 14. Según los datos proporcionados por el ITCO (Ibíd.:111), en 1964, el 34,81% de la extensión de la reserva Boruca-Térraba estaba en manos de no indígenas, mientras que en China Kichá la penetración de “blancos” alcanzaba el 57,93% del total de la reserva.
 15. El artículo 19 del Decreto 20, de 27 de junio de 1967, Reglamento de la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad, dispone: “Las Asociaciones para el Desarrollo Integral de la Comunidad son organismos comunitarios con una circunscripción territorial determinada, que representan a las personas que viven en una misma comunidad y que por lo tanto están autorizadas para promover o realizar un conjunto de planes necesarios para desarrollar económica, social y culturalmente a los habitantes del área en que conviven, colaborando para ello con el Gobierno, las municipalidades y cualesquiera organismos públicos o privados”.
 16. Para estas fechas, varios trabajos etnográficos habían puesto de manifiesto que los indígenas de Costa Rica no tenían una concepción comunal de la tierra, sino que la explotación del suelo se articulaba fundamentalmente en torno a grupos y derechos familiares y, en algunos casos, transitaba incluso hacia nociones de propiedad privada de corte occidental. Sin embargo, ante los abusos y engaños que venían produciéndose, había cierto temor de que, de producirse efectivamente la parcelación, los indígenas pudieran perder la tierra en ventas que parecían perjudiciales para ellos mismos (Bozzoli, 1969:20- 21).
 17. En 1973, María Eugenia Bozzoli, que ya había apuntado y descrito la presencia de “localidades indígenas” en diversos lugares del territorio nacional (1969), volvía a señalar: “Los indígenas costarricenses no viven únicamente en lo que les queda de las reservas Boruca-Térraba, Ujarraz, Salitre-Cabagra y China Kichá. Esas sostienen unos 400 indígenas. Otros cuatro mil están fuera de reservas, en tierras en las que ellos son los ocupantes originales. Esas zonas han sido invadidas tanto como las reservas, por colonos y compañías que las obtuvieron como baldíos” (CEDAL, 1973:5. Subrayado en el original).
 18. Decreto N° 5904-G, de 10 de abril de 1976, que establece las “reservas” indígenas de Chirripó, Estrella (Tayní), Guatuso y Guaymí (Coto Brus). Decreto N° 6036-G, de 12 de junio de 1976, que constituye las “reservas” indígenas de Quitirrisí y Telire y el “caserío indígena” de Matambú. Decreto N° 7267-G, de agosto de 1977, que constituye la reserva de Cocles como entidad separada de la reserva de Talamanca.
 19. “[...] mediante esa legislación se crea un modelo de propiedad no conocido por la doctrina del derecho, cual es, propiedad de una colectividad, en donde la titularidad corresponde a una persona jurídica comunal que la misma ley crea, pero a su vez, el título se concede a personas físicas individuales” (Chacón, 2001: 168).
 20. Las comunidades que estuvieron representadas en la conformación del Consejo Nacional de Comunidades Indígenas fueron Alto Conte, Salitre, Ujarraz, Cabagra, Amubri, Chase, Cocles, Boca Urén, Yuavin, Moravia de Chirripó, Finca Calveri, Ramal La Estrella, Finca Vesta, Térraba, Matambú, Guayabo de Quitirrisí, Palenque Margarita, Boruca, Limoncito, el Puente de Salitre y Curré de Boruca (Asindígena, 1982:3). Debe advertirse, con todo, que la participación no fue en representación de la totalidad de las “reservas”, sino de algunas de sus localidades y barrios, lo que pudo ser fuente de discrepancias internas (v. g. Guayabo de Quitirrisí, barrio del territorio indígena de Quitirrisí).
 21. Las principales reformas de la política indigenista costarricense efectuadas en los últimos 30 años han tendido a coincidir con periodos electorales. Esta sorprendente “casualidad” evidencia el interés demagógico y partidista de unas propuestas de renovación que, en la mayoría de los casos, mostraron insuficiencias de todo tipo –presupuestarias, técnicas, de planificación, etc.- que limitaron su trascendencia efectiva a los estrechos márgenes del papel.

22. Una de las declaraciones recogidas por la prensa en esos meses turbulentos fue la de Juan Vicente Lázaro, el cual, en un artículo publicado el 14 de octubre de 1979 en *La República*, bajo el título "Debe hacerse más por los indígenas", denunciaba: La última asamblea de la CONAI fue a puerta cerrada y no dejaron entrar a grupos indígenas provenientes de diferentes partes [...] La CONAI se considera un Estado dentro del Estado, con poderes superiores a los de las municipalidades, con el derecho de celebrar sesiones y elecciones a puerta cerrada, custodiados por policías, sin el derecho de saber lo que tratan, sin comunicar todo a los periódicos ni ir a discutir democráticamente en vez de querer acallar con amenazas a los que publicaron opiniones de uno y otro lado. Esto es establecer otra vez el cacicazgo [...] Para ayudar al indígena no se necesita deformarle la mente, declararlo tonto y fingir protegerlo, en lugar de hacerle ver que tiene igual inteligencia que el blanco.
23. La apertura e indeterminación de lo dispuesto en el artículo 2.d. de la Ley de CONAI fue un portillo que, con el tiempo, se prestó para un nuevo tipo de participación ficticia en la institución, promovido esta vez por quienes se oponían a la labor de la Junta Directiva. Esta situación vino a deteriorar aún más la ya desvirtuada función de la institución como ente coordinador de la acción indigenista y, en el marco de una intensa lucha político-jurídica entre las facciones enfrentadas, condujo a la emisión por la Sala Constitucional del voto 2253-96, de 14 de mayo de 1996. En él, la Sala declaró la inconstitucionalidad de la norma cuestionada, señalando que "al contener los incisos a) y b) un número cerrado de miembros, el c) un número abierto, pero hasta cierto punto restringido, y el d) un número indeterminado o abierto, la integración de la Asamblea General de CONAI es variable e inestable, ya que por lo que (sic) entre 1975 y 1981 los representantes de los incisos a), b) y c) eran 40 y sólo había un representante de asociaciones pro indígenas, en el periodo comprendido entre 1990 y 1991, los representantes de los incisos a), b) y c) sumaban 42, y para ese entonces, había 17 asociaciones pro indígenas representadas, de las cuales 9 efectivamente participaban en la Asamblea CONAI en 1991. Pero la situación se agravó en el período comprendido entre 1991 y 1993, durante el cual los representantes de los incisos a), b) y c) eran 43, a diferencia de los representantes de las asociaciones pro indígenas, cuya cifra ascendía a más de 45 representantes. Finalmente, según el registro que lleva CONAI, al mes de abril de 1996 existían al menos 127 "Asociaciones pro indígenas" (en Chacón, 2001:207).
24. Así expresaba el Director Ejecutivo de la CONAI en 1984, su concepción de una política indigenista:
- "Se busca la integración –bien entendida- parcialmente, en el tanto que no se pretende conservar al indígena inmerso en una cultura que era apta para vivir en siglos pasados, sino que lo que se busca es una integración que le permita al indígena disfrutar de los avances tecnológicos, pero en donde esto no signifique una pérdida gradual de su cultura autóctona, pues lo que se busca es que el aborigen, dentro de su base territorial, conserve su lenguaje, tradiciones familiares, formas de contraer matrimonio, manera de profesar la religión, y otros valores autóctonos que no se deben perder. Tendríamos una cultura que a pesar de disfrutar de la técnica moderna conservaría sus valores originarios, por lo que serían grupos indígenas que no se transculturarían. El papel del Estado en este proceso debe ser activo, ya que en Costa Rica ningún grupo indígena hubiese tenido capacidad para salvar su existencia sin la intervención directa del Estado, pues la evolución natural indicaba que apenas en 20 o 30 años el concepto de "indígena" dejaría de existir" (Claudio Debehault, Director Ejecutivo y Presidente de la Junta Directiva de CONAI, 14 de junio de 1984, en Vásquez, 1984:148-149).
25. El Decreto ejecutivo 13572-G, de 30 de abril de 1982, escindió el territorio de Talamanca en dos áreas: Talamanca Cabécar y Talamanca Bribri, mientras que por medio del Decreto 16057-G, de 1984, se dividió la Reserva Indígena de Chirripó en las Reservas Indígenas de Alto Chirripó y Bajo Chirripó.
26. Con la connivencia de DINADECO y bajo las directrices del Director Ejecutivo de CONAI, algunos promotores de la institución aprendieron a utilizar interesadamente la Ley n° 3859 y su reglamento con el fin distorsionar las Asambleas Generales de las Asociaciones de Desarrollo indígenas para situar en las Juntas Directivas a personas afines a sus intereses. Al mismo tiempo, trataron de acallar las voces disidentes y de asegurar las lealtades de sus partidarios ofreciendo puestos con una remuneración estable a los más "avispados" y "regalitos" a los menos peligrosos (M.H., com. pers.). El mismo Debehault ocupó simultáneamente durante varios años el cargo de Director Ejecutivo y la Presidencia de la Junta Directiva, distorsionando así la función de control gerencial que la segunda debía ejercer sobre la labor del primero.
27. El 15 de abril de 1999, por iniciativa de la dirección de CONAI, se interpuso una acción de inconstitucionalidad, lo que imposibilitó convocar una nueva Asamblea y la consiguiente prórroga de la personería jurídica de la institución y de la composición de su Junta Directiva hasta que la Sala Constitucional emitiese el pronunciamiento

oportuno. Curiosamente, la Sala Cuarta demoró bastante más de lo habitual en la resolución de esta acción, que terminó resolviéndose a favor de la inconstitucionalidad.

28. “[...] como problemas derivados de la demora en la resolución del expediente 99-002607-007-CO, y de su afectación en el buen funcionamiento de la CONAI, cabe indicar lo siguiente: Recortes presupuestarios a la CONAI, que dificultan su funcionamiento y que se agravan por su precaria situación jurídica; Insatisfacción por parte de habitantes de los veinticuatro territorios indígenas del país, ya sea por la inercia de la CONAI en las funciones que la Ley le otorga o, por la serie de divisiones internas que han derivado de la lucha de fuerzas por los escasos recursos asignados a la institución y el manejo dado a estos por parte de la Junta Directiva en sus doce años de vigencia; duplicación de funciones por parte de entidades públicas, pues al existir la obligación para el Estado de Costa Rica de proteger a este sector de la población y en virtud del debilitamiento institucional de la CONAI, el Poder Ejecutivo ha recurrido a otras instancias para atender coyunturalmente a esta población” (Defensoría de los Habitantes, 2003:47-48)
29. La Procuraduría General de la República ha señalado en varias ocasiones que, para que el aumento de cabida de los territorios indígenas se realice conforme a Derecho, la adquisición de los nuevos terrenos debe preceder al decreto de ampliación. Así, por ejemplo, la Consulta C-112-94, de 8 de julio de 1994, indica: Ampliación que, desde luego, deberá realizarse con terrenos del Estado (reservas nacionales, básicamente) o previa adquisición legítima de particulares, si fueren de su propiedad o tuvieren derechos sobre ellos.

Bibliografía citada

- Argilés, J. M. (2004). *La patria inconclusa: etnicidad y derecho en la historia de Costa Rica*, Tesis de Maestría en Antropología, Universidad de Costa Rica, San José.
- ASINDÍGENA (1982). *El movimiento indígena en Costa Rica. Origen, principios y resumen de actividades desarrolladas durante el periodo setiembre 1981-diciembre 1982*. San José, C.R.: ASINDÍGENA.
- Bolaños, M. (1997). “La indianidad en la construcción de las identidades costarricense y guatemalteca; considerando los aportes de la antropología norteamericana, 1900-1950”. Ponencia presentada al II Congreso Centroamericano de Antropología, Guatemala.
- Bozzoli, M. E. (1969). *Localidades indígenas costarricenses*. San José, C.R.: EDUCA.
- (1976). “La frontera agrícola de Costa Rica y su relación con el problema agrario en zonas indígenas”, CEDAL, Colección de Materiales de Trabajo.
- CEDAL. (1973). *Costa Rica: patrones culturales de comunidades indígenas*. Colección “Materiales de Estudios”, n° 52, Taller de la Biblioteca del CEDAL. Heredia, C. R.: CEDAL.
- Comisión Técnica Indígena de Seguimiento. (2000), *Informe de seguimiento de acuerdos con el gobierno*. Inédito.
- Cuevas, R. (2003). *Tendencias en la dinámica cultural en Costa Rica en el siglo XX*. San José, C.R.: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Chacón, R. (2001). *Pueblos Indígenas de Costa Rica: 10 años de jurisprudencia constitucional*, Serie Normativa y Jurisprudencia Indígena. San José, C.R.: Gossesstra Intl..
- Defensoría de los Habitantes. (2003). *Informe de Labores, 2002-2003*. San José, C.R.: Defensoría de los Habitantes de la República.

- Defensoría de los Habitantes. (2004). *Informe de Labores, 2003-2004*. San José, C.R.: Defensoría de los Habitantes de la República.
- Diario La República, 14 de octubre de 1979
- Diario La Nación, 18 de febrero de 1987
- Diario La Nación, 19 de febrero de 1987
- Diario La Nación, 18 de julio de 2004
- Diario La Nación, 1 de agosto de 2004
- Guevara, M. y Chacón, R. (1992). *Territorios indios de Costa Rica: orígenes, situación actual y perspectivas*. San José, C.R.: García Hermanos.
- Ibarra, E. (1998). "Los gobernantes y la cuestión indígena en Costa Rica: el peso del legado colonial (1821-1949)", en: Bozzoli et al., *Memoria del Primer Congreso Científico sobre Pueblos Indígenas de Costa Rica y sus Fronteras*. San José, C.R.: EUNED.
- MIDEPLAN. (2002). *Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Costa Rica: "Por el respeto y la participación de los pueblos indígenas"*. San José, C.R.: Presidencia de la República.
- Molina, I. y Palmer, S. (2000). *Historia de Costa Rica*. San José, C.R.: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Ornat, R. (2002). *El proceso de etnogénesis en Quitirrisí: identidad y poder*, Tesis de Maestría en Antropología, Universidad de Costa Rica, San José.
- Ornes, M. (1983). *Los caminos del indigenismo*. San José, C.R.: Editorial Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2001). *Informe de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica*. Proyecto San José, C.R.: Estado de la Nación.
- Tosi, J. (1967). *Un estudio de reconocimiento de los recursos naturales potenciales de las tierras de la reserva indígena de Salitre, Valle del General*. Informe final. Costa Rica FAO.
- Vásquez, J. F. (1984). *Política y legislación indígena en Costa Rica*. Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, San José.
- Zúñiga, X. (1981). *La situación del indígena y sus formas de organización social. Un estudio de las reservas indígenas de Cabagra-Salitre y Boruca*. Tesis para optar al título de Licenciada en Trabajo Social, Universidad de Costa Rica, San José.