

La Ley Indígena de 1977 en Costa Rica: origen y negociación en el contexto de los años 1970

Alejandra Boza Villarreal 

Universidad de Costa Rica (UCR), Escuela de Historia (EH), San José, Costa Rica
alejandra.bozavillarreal@ucr.ac.cr

Resumen: Este artículo establece algunos de los factores políticos y sociales que hicieron posible que en Costa Rica se aprobara, en 1977, una ley que reconoce derechos específicos a las “comunidades indígenas” y que, para su época, fue considerada sumamente progresista. La Ley Indígena sigue estando vigente hasta hoy y es el principal referente legal en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas. A pesar de su trascendencia, no se conoce de ningún estudio dedicado a explicar su origen. Se realizó una revisión documental amplia que incluye numerosas leyes y decretos ejecutivos, el expediente que recoge la discusión legislativa del proyecto que originó la Ley Indígena y otros expedientes de normas relacionadas, una entrevista a uno de los principales propulsores de la Ley y, finalmente, varios artículos de la prensa costarricense de los años 1960 y 1970. Se argumenta que la aprobación de la Ley Indígena no fue un evento aislado, sino parte de una discusión legal y política sobre los derechos indígenas cuyos orígenes se remontan a finales de la década de 1930 y, en algunos sentidos, hasta el período colonial. Existen dos factores que incidieron en su aprobación. Primero, la gran atención mediática que recibió, en la década de 1970, la desposesión territorial indígena. Las constantes denuncias realizadas por individuos y organizaciones indígenas, en alianza con variedad de sectores sociales, fomentaron dicha atención. El segundo factor fue el apoyo multipartidista que logró la ley, dentro de la Asamblea Legislativa, tanto en su redacción como en su aprobación. Si bien la redacción del texto legal parece haber tenido poca intervención directa de personas indígenas, es improbable que este texto hubiera tomado sus características definitivas y hubiera logrado el amplio apoyo que tuvo sin la movilización de los pueblos indígenas y sectores aliados.

Palabras clave: Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (Conai); Instituto de Tierras y Colonización (ITCO); reservas indígenas; disputas por tierras; movilización indígena.

Cuadernos de Antropología

Julio-Diciembre 2025, 35(2)

DOI: <https://doi.org/10.15517/a69b9c85>

Recibido: 15-11-2024 / Aceptado: 19-08-2025

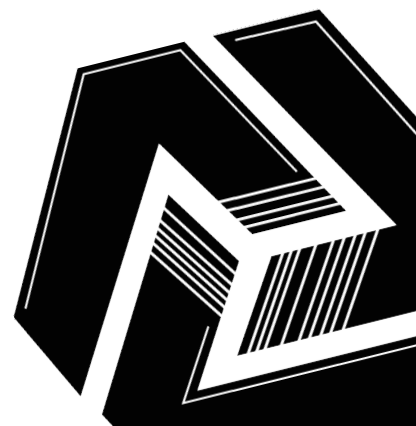
Revista del Laboratorio de Etnología María Eugenia Bozzoli Vargas

Centro de Investigaciones Antropológicas (CIAN), Universidad de Costa Rica (UCR)

ISSN 2215-356X



CC BY-NC-SA 4.0 Deed
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International



The Costa Rican Indigenous Act of 1977: Origins and Negotiations in the 1970s

Abstract: This article identifies some of the political and social factors that made it possible for Costa Rica to pass a 1977 law recognizing specific rights for “indigenous communities”. Titled Indigenous Act, it was considered very progressive for its time and it remains in effect to this day. Despite constituting the main legal reference dictating the relationship between the state and the indigenous peoples, no study has been found dedicated to explaining its origin. The research is based on an extensive review of primary sources, including numerous laws and executive decrees, the dossier containing the Indigenous Act’s legislative discussion as well as legislative dossiers from related laws, an interview with one of the main promoters of the Act, and several articles from 1960s and 1970s Costa Rican newspapers. The article argues that the approval of the Indigenous Act was not an isolated event but part of an ongoing legal and political discussion on indigenous rights. This discussion dates back to the late 1930s and, in some respects, even to the colonial period. Two elements advanced the Act’s approval. The significant media attention garnered in the 1970s by the territorial dispossession that indigenous peoples were undergoing constitutes the first element. Continuous reports by indigenous individuals and organizations in alliance with various social sectors fueled such attention. The support that different political parties in Congress provided for both the drafting and the passage of the Act is the second element. Even though indigenous peoples seem to have had little direct input on the Act’s actual language, the document would not have evolved into its final form, and elicited the wide support it did, without the mobilization of indigenous peoples and their allies.

Keywords: National Commission of Indigenous Affairs (CONAI); Institute of Land and Colonization (ITCO); indigenous reserves; land disputes; indigenous mobilization.

Introducción

En noviembre de 1977, el presidente de Costa Rica promulgó una ley que transformó la relación entre el Estado y los pueblos indígenas del país. Titulada “Ley Indígena”, y vigente hasta hoy, reconoce lo que, en el momento de su aprobación, era una muy amplia serie de derechos para los pueblos amerindios (Ley 6172, 1977)¹. La existencia de esta norma ha desconcertado a actores nacionales e internacionales por décadas.

El desconcierto responde a una variedad de factores. Primero, Costa Rica es uno de los países latinoamericanos que más exitosamente ha invisibilizado a los pueblos indígenas en su imagen internacional y en su discurso nacionalista. Este último, incluso en la actualidad, se paga del carácter supuestamente blanco de su población (Palmer, 1995, pp. 100-103; Ramírez Caro, 2018, pp. 130-132)². Segundo, las personas reconocidas como indígenas han representado un porcentaje bastante pequeño de la población y suele creerse que se encuentran recluidas en áreas remotas y aisladas (Baires Martínez, 1989; Soto Quirós,

¹ La mayoría de las leyes y decretos que se citan dentro del texto se encuentran en el [anexo](#). En las referencias únicamente aparecen las que no están incluidas en dicho [anexo](#).

² En 2007 una encuesta documentó el desconocimiento generalizado sobre los pueblos indígenas que prevalece en el país (Sandoval Carvajal et al., 2007, pp. 4-5).

1998)³. Tercero, para el momento en que dicha ley se aprobó, la legislación internacional para el resguardo de los derechos de los pueblos indígenas apenas estaba dando sus primeros pasos (Rodríguez-Piñero, 2005; Rodríguez-Piñero Royo, 2004) y los movimientos indígenas latinoamericanos, que llegarían a constituir fuerzas políticas influyentes en décadas posteriores, apenas se dibujaban en el horizonte (Brysk, 2000; Dunbar Ortiz, 1984; Yashar, 2005). Por todo lo anterior, muchas generaciones de personas estudiosas han encontrado difícil proponer hipótesis razonables sobre la génesis de la Ley Indígena de Costa Rica.

Entender los factores que permitieron que esta norma viera la luz parece especialmente importante a principios del siglo XXI, luego de que en octubre de 2018 la Asamblea Legislativa de Costa Rica eliminara de la corriente legislativa, sin siquiera discutirlo, el proyecto de Ley de desarrollo autónomo de los pueblos indígenas. Este había sido impulsado desde 1994 por organizaciones indígenas y sus aliados, como un camino para actualizar las normas nacionales con base en los tratados internacionales sobre derechos indígenas, ratificados por el país desde los años 90; y a la vez encauzar las soluciones a los graves problemas enfrentados por estos pueblos (Durocher, 2025; Gutiérrez Slon y Moya Aburto, 2018, pp. 178-182). La supresión del reciente proyecto de ley, en un contexto latinoamericano en el que la expansión de los derechos indígenas se ha convertido en la regla —si bien con graves limitaciones y contradicciones—, contrasta con el contexto y los resultados de los años 70.

No deja de ser llamativo que, en comparación con los impactos de la aplicación de la Ley Indígena de 1977, las circunstancias sociales y políticas que propiciaron su aprobación no hayan suscitado prácticamente estudios. En trabajos que versan sobre temas relacionados, algunas personas investigadoras han propuesto hipótesis al respecto; sin embargo, estas dejan sin resolver elementos esenciales del acertijo. Por ejemplo, en una influyente obra, que sigue siendo de consulta obligatoria, Marcos Guevara y Rubén Chacón refieren así el origen de la norma:

Para mediados de la década de los setenta, en Costa Rica existe una entidad pública encargada de atender el asunto indígena (CONAI). Se han decretado varias ‘reservas indígenas’, y *existe un ambiente propicio* [énfasis agregado] para crear un estatuto que venga a administrar en específico esta realidad. No obstante que *la participación indígena en los procesos legislativos no fue amplia* [énfasis agregado], en el año 1977 se emitió la histórica ley No. 6172 (1992, p. 59).

En otro trabajo un poco posterior, Carmen Murillo Chaverri asegura que “la promulgación de la Ley Indígena *no fue el producto de la propuesta y la lucha de estos colectivos* [indígenas] [énfasis agregado], sino más bien una ‘*concesión gratuita*’ [énfasis agregado] lograda al amparo de convenciones internacionales” (1998, p. 305)⁴. Es de notar que ninguna de las dos investigaciones citadas tiene por objetivo explicar los

³ En las primeras dos décadas del siglo XXI, la población reconocida como indígena osciló entre un 1,7 y un 2,4 % de la población total del país. Véase INEC (2013, p. 34); Solano Salazar (2004). Para una investigación que cuestiona la idea del aislamiento de los pueblos indígenas, véase: Boza Villarreal (2014).

⁴ Guevara y Chacón también mencionan esta idea de una “concesión gratuita” (1992, p. 147). Matamoros considera que “no fue emitida como producto de una presión organizada...” (1990, p. 26). Hay una enumeración de variedad de factores, aunque no se

orígenes de la Ley. Aun así, sus propuestas carecen de pistas sobre cuáles mecanismos habrían permitido transformar un “ambiente propicio” o unas “convenciones internacionales” en un texto específico que, además, logró obtener una mayoría de votos legislativos. Dichas propuestas también guardan silencio sobre qué sectores habrían impulsado la legislación y qué motivaciones habrían tenido para hacerlo, si es que los pueblos indígenas estuvieron ausentes de facetas clave o de la totalidad del proceso, como allí se plantea. Los hallazgos de la presente investigación contradicen algunos de los componentes clave de las interpretaciones recién presentadas e identifican muchas de las piezas faltantes en el rompecabezas, aunque no la totalidad. Las explicaciones sociales y políticas aquí ofrecidas complementan la abundante literatura que, desde las perspectivas del Derecho, ha examinado las bases jurídicas de la Ley Indígena, su aplicación real o deseable y sus relaciones con el derecho internacional⁵.

En este artículo se analiza a profundidad tanto el debate legislativo de la Ley Indígena (Asamblea Legislativa de Costa Rica (en adelante ALCR), 1975-1977)⁶ como las vinculaciones de esta ley con otras normas sobre derechos indígenas elaboradas en Costa Rica previamente y también de manera paralela a ella. La discusión no se enfoca en aspectos jurídicos, sino en delinear las complejidades de un proceso político y social que se extendió por varias décadas, pero cuyos resultados, tal como se expresaron en la Ley Indígena, no estaban asegurados ni por la coyuntura internacional ni por los precedentes nacionales. La revisión de la prensa costarricense revela un aspecto que no ha sido documentado en estudios anteriores: el papel activo de una gran variedad de actores indígenas que, en alianza con otros sectores políticos y sociales, lograron colocar como tema prioritario de la agenda nacional la rápida y violenta desposesión territorial que los pueblos indígenas estaban experimentando. Sin esta fuerte presión, es muy poco probable que la Ley Indígena se hubiera aprobado.

El artículo inicia con una contextualización sobre la localización y tamaño de la población indígena en los años 1970 en la que se incluye un mapa original, seguida de una breve discusión de la legislación directamente relacionada con propiedad indígena previa a 1975. El segundo apartado se concentra en los eventos que impulsaron la presentación del proyecto de ley que se convertiría en la Ley Indígena, identifica a las personas que estaban detrás de la iniciativa y resume las primeras etapas de la tramitación del proyecto de ley. A continuación se presenta la situación de desposesión territorial que vivían los pueblos indígenas en las décadas de 1960 y 1970, seguida de un examen de siete decretos ejecutivos que se aprobaron entre 1976 y 1977 y que, se argumenta, impactaron de manera directa la discusión y la redacción de la Ley Indígena.

desarrollan, en Mora Pana (2019). Vargas Mena propuso algunas hipótesis en 2020 (pp. 18-19). En su más reciente investigación, Vargas Mena explica el origen de la Ley Indígena únicamente en términos de lo que se indica en la “explicación de motivos” del mismo proyecto de ley (2023, p. 103). Esta explicación de motivos se analiza más adelante.

⁵ Sin pretender presentar una lista exhaustiva, estos son algunos de los trabajos pertinentes: Arias Rodríguez et al. (1989); Camacho (1987); Chacón Castro (1990, 1995); Chacón Castro et al. (1999); Chacón (1998); Díaz Hernández (1996); Fernández Berrocal (2013); Matamoros Carvajal (1990); Montero Vargas (2002); Tenorio Alfaro (1990); Valverde (1987); Vásquez Calderón (1984); Vega Blanco (1984).

⁶ Hay evidentes faltantes en este expediente de ley: 1) Informe de la subcomisión creada el 5 de setiembre de 1977 para analizar el proyecto, cuyo informe se menciona en la sesión de 19 de setiembre del mismo año. 2) Acta 108 de la Comisión de Asuntos Jurídicos, realizada el 2 o 3 de noviembre de 1977. 3) Actas del plenario legislativo de las sesiones de 7, 8 y 9 de noviembre de 1977.

En la última sección se analizan, primero, los debates legislativos que justificaron la transformación radical que experimentó el texto legal en cuestión y, para cerrar, los cambios realizados al texto y el apoyo multipartidista que este ganó durante su proceso de tramitación y aprobación. En el [anexo](#)⁷ se presenta una lista exhaustiva, cuidadosamente revisada, de las normas relacionadas con pueblos indígenas para el período 1939-1978, muchas de las cuales se citan en este artículo.

Contexto demográfico y legal de los pueblos indígenas en Costa Rica

Población indígena en los años 1970

En la década de 1970 no existían datos censales sobre la población indígena en Costa Rica, pues la variable de “raza”, que se había usado hasta entonces para identificar, entre otros, a las personas indígenas, se eliminó en los censos posteriores a 1950⁸. En consecuencia, las cifras de población que distintas obras reportaban eran producto de estimaciones cuyas fuentes a veces no se indicaban, o que recurrían a informes orales de misioneros religiosos y a conteos realizados por instituciones públicas o por estudiantes que realizaban visitas de campo, entre otros⁹.

Aunque es importante estudiarlo, no está entre los objetivos de este artículo valorar la calidad de estos números, ni establecer los criterios explícitos o implícitos de indigeneidad que se aplicaron a personas o regiones, ni tampoco determinar las formas que adoptó la relación entre autopercepciones y clasificaciones externas de indigeneidad en expresiones numéricas específicas. Para este artículo, es importante conocer las cifras de población que se manejaban en la época, independientemente de su exactitud o precisión, porque constituyeron un referente clave en las discusiones políticas y legislativas que estaban teniendo lugar.

El director de Instituto Indigenista Interamericano, Dr. Gonzalo Rubio Orbe, reportaba en 1973 que la cantidad de indígenas en Costa Rica se estimaba entre 8000 y 10 000 personas, lo que correspondía a un rango de 0,42 % - 0,52 % de la población total (1974, p. 291)¹⁰. Aunque Rubio Orbe no lo articuló de

7 Enlace al anexo: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/rantropologia/article/view/3259/3841>

8 En el censo del 2000 se volvió a recoger información sobre población indígena, pero utilizando criterios y variables muy diferentes (Del Popolo y Schkolnik, 2013). Para dicho censo, véase Solano Salazar (2004).

9 La última lista de fuentes de información se tomó de un importante estudio de Bozzoli, referido al período 1960-1968, que posteriores trabajos tomaron a su vez como principal o única fuente de información (Bozzoli de Wille, 1975, pp. 12-13, 32-33). Otras obras posteriores no daban mayores detalles sobre el origen específico de sus cifras, aunque Rubio Orbe (1974) en particular sí ofrece una lista de personas especialistas, conferencias y estudios consultados para este y otros temas.

10 Para el período 1960-1968, la antropóloga María Eugenia Bozzoli calculó el número máximo de indígenas de país en ocho millares (1975, pp. 32-33). En un informe presentado en junio de 1974 en un seminario internacional se ofreció la cifra de 9584 (“Colonos blancos invaden 40% de tierras indígenas”, 1974, p. 7). En una nota de 1977 se afirmaba que había 13 mil indígenas (“Ley violenta los derechos indios”, 1977, p. 7).

Es interesante notar que, para el período 1751-1778, Pérez Brignoli calcula que el 18 % de la población de la provincia colonial de Costa Rica era de “indios” –aunque en otra parte dice que era el 12 %– (2010, pp. 6-8, 11). Si bien el autor no lo explicita,

esta manera, su artículo documentaba que la distribución geográfica de dicha población era más amplia de lo que el número total podía sugerir. Según los datos que ofrecía, la mayoría de las personas indígenas se concentraba en el Pacífico sur y el Caribe sur –provincias de Puntarenas y Limón–, pero también se identificaban núcleos pequeños en el Pacífico norte –provincia de Guanacaste–, las Llanuras del Norte –provincia de Alajuela–, y en secciones de la periferia del Valle Central –extremo oeste de la provincia de San José y extremo noreste de la provincia de Cartago. Además, se mencionaba la presencia de indígenas provenientes de las vecinas repúblicas de Nicaragua y Panamá, en cantidades que no se especificaron, que arribaban estacionalmente a Costa Rica por motivos laborales (1974, pp. 297-300)¹¹. En la figura 1 se muestran las zonas donde Orbe identificó poblaciones indígenas, incluyendo asentamientos específicos, algunas áreas continuas más extensas y ubicaciones aproximadas para ciertos grupos.

No se han encontrado estudios que documenten, para esos años, la existencia de algún tipo de “conciencia étnica” o “rasgos” indígenas –“físicos” o culturales¹²– en el corazón del Valle Central, donde hasta finales del siglo XIX se había concentrado la mayoría de los pueblos de indios o reducciones de origen colonial¹³. Tampoco se sabe si en esa época había alguna presencia indígena en los núcleos urbanos más importantes del país, aunque es razonable suponer que así fuera. En todo caso, los pueblos indígenas cuyas demandas figuraron en la agenda nacional de esa época se ubicaban en zonas rurales que estaban marcadas por estructuras agrarias y culturales diversas.

Legislación relacionada con la propiedad indígena, 1939-1975

En la década de 1970, la discusión legal sobre la propiedad indígena se movió entre dos modelos: el de las parcelas familiares y el de las “reservas” indígenas¹⁴. Estos modelos se explican más adelante. Con el fin de entender cuál era la situación en cuanto al reconocimiento legal de la propiedad indígena en esos

estas cifras no toman en cuenta todas las poblaciones que se mantenían independientes y fuera del control del sistema hispánico, entre las cuales una mayoría debe de haber sido amerindia.

11 En la obra más conocida de Bozzoli sobre este tema se menciona a las poblaciones migrantes, pero no se las incluye en los conteos de población (1975, pp. 11-12, 53, 55, 61). Otros informes son todavía más restrictivos en cuanto a la localización de poblaciones indígenas; por ejemplo: “Colonos blancos invaden 40% de tierras indígenas” (1974, p. 7).

12 Estos son los criterios que Bozzoli enumeró para incluir a algunas comunidades de zonas como Nicoya, Puriscal y Villa Colón, donde la presencia indígena era difícil de establecer con base en otros elementos culturales o lingüísticos, como era la práctica en esa época (1975, p. 12).

13 Sin embargo, otras fuentes indican que en localidades como Tobosi y Cot había personas a las cuales se identificaba públicamente como “cholos” –término peyorativo que, sin embargo, sugería un reconocimiento de vinculaciones indígenas (“Cholos’ de fiesta”, 2007; Sancho, 1961, pp. 243-244; “Un pasado colonial que revive en Cot”, 2007). Bolaños Arquín nota la persistencia, hasta la década de 1950, de sistemas productivos distintos del predominante en algunos de estos antiguos pueblos de indios, los cuales podrían haberse vinculado con sus orígenes indígenas (1992, pp. 174-175).

14 Por lo menos desde la década de 1990, diversos sectores han abogado por abandonar el término de “reserva indígena” y usar en su lugar el de “territorio indígena”. En este artículo se usa el primero debido a que es el que aparece en todas las fuentes primarias consultadas.

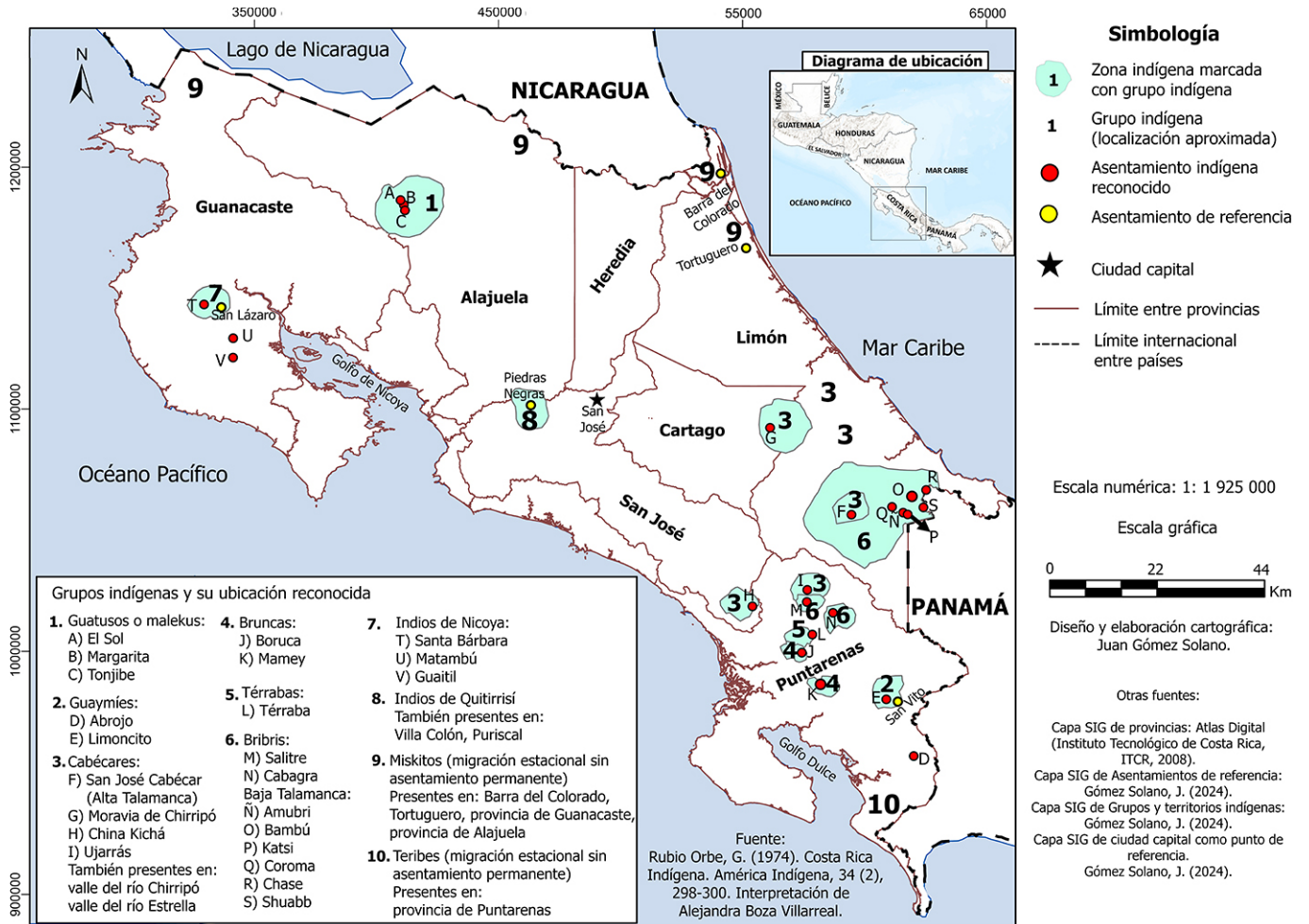


Figura 1: Costa Rica. Ubicación reconocida de grupos indígenas a inicios de la década de 1970.

años, es necesario retrotraerse brevemente en el tiempo –véase el cuadro 1 para una lista de las normas que se discuten en este apartado. Para finales del siglo XIX, en Costa Rica ya habían desaparecido los últimos vestigios del derecho hispánico vinculado a las reducciones de origen colonial, pues estas habían sido desmembradas por medio del despojo de sus gobiernos propios y de sus tierras comunales (Bolaños A. y Quirós Vargas, 1984; Bolaños Arquín, 1986; Castro Sánchez, 1988)¹⁵. Las normas coloniales habían tenido aplicación únicamente en las áreas bajo control hispánico, que incluían el Valle Central, el Pacífico norte y algunas secciones del Pacífico sur (Fonseca, 1983, pp. 103-147; Solórzano Fonseca, 2013, pp. 97-112, 119-

15Alguna de la legislación colonial y decimonónica sobre este asunto se presenta en Meléndez (1957, pp. 19-30).

Cuadro 1. Algunas normas relacionadas con posesión territorial indígena en Costa Rica, 1939-1974.

Fecha	Nombre	Título o descripción
1939	Ley 13 de 10 de enero de 1939	Ley General sobre Terrenos Baldíos
1945	Decreto Ejecutivo 45 de 3 de diciembre de 1945	Fundación de la Junta de Protección de las Razas Aborígenes de la Nación y reservas territoriales para las tribus indígenas
1961	Ley 2825 de 14 de octubre de 1961	Ley de tierras y colonización
1973	Ley 5251 de 11 de julio de 1973	Ley de creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (Conai)
1974	Ley 5651 de 13 diciembre 1974	Ley que reforma al transitorio de la Ley de creación de la Conai

Para una lista más detallada de normas y datos de publicación consúltese el anexo: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/rantropologia/article/view/3259/3841>

128, 237-261, 285-287). Dichas áreas constituían una parte pequeña del territorio que la provincia colonial de Costa Rica, y luego la república homónima, reclamaron para sí.

Más allá del reducido ecúmene hispánico, durante la época colonial se mantuvieron varias zonas con sus propios sistemas político-sociales independientes en donde predominaba la población indígena, en particular en las Llanuras del Norte, en el Caribe central y sur y, posiblemente, en algunas secciones del Pacífico sur (Solórzano Fonseca, 2013, pp. 128-234, 261-280). No se localizaron investigaciones sobre la forma en que estas unidades políticas organizaban sus sistemas de justicia y propiedad.

Durante la segunda mitad del siglo XIX el novel Estado costarricense empezó a buscar estrategias para extender su autoridad y su soberanía sobre esas regiones y entidades políticas independientes. Los procesos de integración tomaron muchas décadas y fueron complejos y diferenciados regionalmente (Solórzano Fonseca, 2013, pp. 285-544). Hasta donde se sabe, el Estado no reconoció ni legitimó las concepciones indígenas sobre el territorio ni sus sistemas de uso y apropiación. Desde el punto de vista de la legislación oficial costarricense, a principios del siglo XX, la abrumadora mayoría de las tierras habitadas y utilizadas por los pueblos indígenas se consideraban “baldías” –es decir, carentes de titulación legítima y, por lo tanto, pertenecientes al Estado y abiertas a la apropiación privada (Chacón Castro, 1996; Guevara Berger y Chacón Castro, 1992, pp. 45-48; Salas Viquez, 1985, pp. 101-129; 1987, pp. 59-63).

Antes de 1939, el Estado había reconocido derechos de propiedad a algunas pocas comunidades indígenas, pero de una manera casuística que respondía a circunstancias concretas de localidades específicas¹⁶. La aplicación efectiva de estas medidas no se ha estudiado y no se conocen sus alcances. En 1939, la Ley General de Terrenos Baldíos estableció, por primera vez, principios generales para las tierras indígenas: en la sección final del artículo 8° declaró “inalienable y de propiedad exclusiva de los indígenas, una zona prudencial a juicio del Poder Ejecutivo en los lugares en donde existan tribus de éstos” (Ley 13, 1939)¹⁷. Esta provisión, sobre la que no se registra discusión legislativa alguna y que fue colocada en un lugar muy

16 Por ejemplo: Archivo Nacional de Costa Rica (en adelante ANCR) (1919, 1932, 1943). En 1975 un líder cabécar mencionó que desde 1918 se había demarcado una “reserva” en la zona de Chirripó (“Cacique de Matama pide protección para su tribu”, 1975). Un caso en Talamanca se analiza en Boza Villarreal (2018, párrafos 5-13). En obras bien conocidas sobre legislación relacionada con pueblos indígenas de esa época no se mencionada nada sobre este asunto. Véase Ibarra Rojas (1998); Meléndez (1957).

17 Para consideraciones generales sobre esta ley y algunas normas posteriores, véase Salas Viquez (1985, pp. 129-137).

marginal del texto legal (Boza Villarreal, 2018, párrafos 5-6), es de trascendental importancia y ha marcado toda la legislación relacionada con pueblos indígenas del país hasta el día de hoy.

Los primeros efectos de dicha norma tuvieron que esperar más de un lustro, hasta que un decreto de 1945 precisó que las disposiciones del mencionado artículo 8º debían aplicarse a “los terrenos baldíos por ellas [las “tribus indígenas autóctonas”] ocupados, con excepción de las fajas destinadas a la Carretera Interamericana” (Decreto Ejecutivo 45, 1945)¹⁸. Entre 1943 y 1961 se aprobaron decretos adicionales que, entre otras cosas, demarcaron tres “reservas indígenas” en el Pacífico sur del país –Boruca-Térraba, Ujarrás-Salitre-Cabagra y China Kichá¹⁹– y establecieron para ellas programas culturales y educativos especiales²⁰. Estas tres fueron las únicas “reservas indígenas” que existieron en el país hasta marzo de 1976, cuando empezaron a crearse otras más por vía de decretos ejecutivos.

En el ínterin entre esas dos décadas, de 1956 a 1976, el panorama de los derechos indígenas se había transformado. En 1961 se aprobó la Ley de Tierras y Colonización, que derogó la de 1939 sobre la misma materia y creó el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) como el encargado de desarrollar las nuevas políticas agrarias del Estado, incluyendo las que afectaban a las tierras indígenas. Las disposiciones que dicha norma establecía para estas últimas eran muy diferentes –y mucho más detalladas– que las de su ley predecesora.

En contraste con el principio establecido por la Ley de 1939, en cuanto a la “propiedad exclusiva de los indígenas” de una “zona prudencial”, la Ley de 1961 establecía que “*no se declarará* [énfasis agregado] que las extensas zonas donde las comunidades [indígenas] viven aisladamente, pertenecen exclusivamente a ellas” (Ley 2825, 1961, art. 75º). Más allá de esta aseveración, por lo demás muy imprecisa, la nueva ley no explicitaba en quién o quiénes recaía el derecho de propiedad último de las tierras en cuestión²¹. Lo

18 Este decreto también creó la Junta para la Protección de las Razas Aborígenes de la Nación (JPRAN), la designó como responsable de las futuras reservas indígenas y le asignó una amplia gama de funciones vinculadas con los pueblos indígenas del país. La Junta estaba constituida en su totalidad por personas no indígenas y carecía de espacio formal alguno para la participación de representantes de los pueblos indígenas. Entre las responsabilidades de la JPRAN estaba: “elevar” el “nivel cultural” de la población indígena y “proteger su salud”, demarcar las reservas, supervisar su gradual “aparceramiento”, sugerir personas para ocupar ciertos cargos en las reservas y sus vecindades, al igual que autorizar la venta, hipoteca, arriendo o enajenación de cualquier tipo de los terrenos adjudicados (Decreto Ejecutivo 45, 1945).

En los años siguientes, los esfuerzos de esta junta se dirigieron casi exclusivamente a los pueblos indígenas que habitaban el Pacífico sur del país, a pesar de que la legislación le daba potestades en todas las zonas donde hubiera indígenas. Una posible explicación para esta preferencia se presenta en Boza Villarreal (2018). La JPRAN también mostró interés por la región habitada por indígenas malecus en el norte del país y tomó algunas acciones, aunque sus alcances todavía no están claros (Castillo Vásquez, 2004, pp. 205-206). Esta zona, sin embargo, no fue declarada “reserva” en la legislación de la época.

19 En el decreto de creación solo se les denomina Lote I, Lote II y Lote III (Decreto Ejecutivo 34, 1956).

20 Para una lista de estos decretos y acuerdos véase el [anexo](#). Sobre programas educativos en zonas indígenas durante el siglo XIX e inicios del XX, véase Fernández Aráuz (2018, pp. 15-26); Rojas Garro (2022, pp. 136-188).

Hasta donde se conoce, para el contexto costarricense la expresión “reserva indígena” se utilizó por primera vez en el Decreto 45 del 3 de diciembre de 1945, artículo 2º. Los orígenes de dicha terminología para Costa Rica no se han estudiado, aunque se sabe que en un plano de 1917 de la zona de Talamanca se delimitó una “reserva india” y en otra documentación de 1943 se usó la expresión “zona reservada” en relación con población indígena (Boza Villarreal, 2018, párrafos 12, 21).

21 Algunos analistas legales han considerado que esta norma establece un principio de “copropiedad” entre comunidades indí-

que sí está claro es que, en lugar de esas “extensas zonas”, la nueva ley favorecía la asignación a las “comunidades o familias indígenas” de “parcelas” de extensión limitada, localizadas, cuando fuera posible, dentro de “un solo centro agrario” (Ley 2825, 1961, arts. 75 a 81)²². En consecuencia, esta ley aplicaba a los indígenas prácticamente las mismas reglas que a cualquier otra persona carente de tierra o de títulos de propiedad, y relegaba, sin eliminarlo explícitamente, el régimen de propiedad indígena previo, basado en la propiedad colectiva de terrenos continuos que solo podían ser habitados por indígenas –el régimen de “reservas indígenas”.

Si bien en el texto de la nueva ley de 1961 no hay ninguna referencia a las tres reservas indígenas ya existentes, en la práctica las dejó en entredicho²³. Los decretos ejecutivos aprobados entre 1945 y 1961 no fueron explícitamente derogados en esa ley de 1961, pero los que se sustentaban en la ley de 1939 habían quedado sin fundamento normativo, y el artículo 184 de la nueva ley afirmaba que esta derogaba “cualquiera otra disposición legal que se oponga a la ejecución de la presente”²⁴.

La ley de 1961 consideraba “la solución del problema indígena de gran importancia y urgencia” (Ley 2825, 1961, art. 80) pero, hasta donde se sabe, los primeros títulos de propiedad para personas indígenas tuvieron que esperar hasta 1971, entregándose entonces solo en las zonas de Boruca, Térraba y Guatuso (Salguero, 1971). Aunque no existen estudios sistemáticos sobre quiénes los recibieron y qué áreas cubrían, se sabe que incluían solo secciones pequeñas de las zonas efectivamente ocupadas por indígenas. No tienen datos de que en años subsiguientes se entregaran más títulos. En todo caso, los que sí se entregaron

genas y Estado (comunicación personal con Rubén Chacón Castro, 21 de junio de 2024; informe preliminar de su proyecto de investigación 722-C4-218, inscrito en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Costa Rica). Sin embargo, este principio no se explicita en el texto de la ley.

22 Las citas textuales se tomaron de los artículos 75 y 79. Según criterio del jurista Rubén Chacón Castro, las disposiciones esta ley relacionadas con pueblos indígenas eran ilegales, pues contravenían los principios del Convenio 107 de la OIT, que Costa Rica había firmado en 1959 (1996, p. 47).

23 Por ejemplo, en este artículo de prensa un funcionario estatal argumentaba que los decretos seguían vigentes en su totalidad (“Procurador agrario: hay vigentes decretos para proteger a nuestros indios”, 1965).

De acuerdo con José Carlos Morales, cuando él consultó por esos años en el Registro de la Propiedad le dijeron que las escrituras de propiedad creadas originalmente, cuando las reservas se delimitaron, ya no eran válidas, debido a la Ley de Tierras y Colonización de 1961 (comunicación personal, 12 marzo de 2024).

Según un estudio publicado en abril de 1967 sobre la “reserva indígena de Salitre”, en esas tierras ya había colonización de personas no indígenas y, más aún, el ITCO estaba considerando la posibilidad de realizar proyectos de colonización planificada con colonos no indígenas (Tosi, 1967, p. 73).

24 Artículo 184 de la Ley 2825. Ornes afirma que sí se derogaron todos, con excepción del Decreto 346 de la Junta Fundadora de la Segunda República de 14 de enero de 1949, que otorgaba personería jurídica a la JPRAN (1983, p. 79). Sin embargo, lo anterior no se explicita en el texto de la Ley 2825.

Según Guevara y Chacón, la JPRAN quedó “sin asidero legal”, pero continuó funcionando hasta 1973 (1992, p. 133).

Posteriormente, en 1966, dos decretos ejecutivos mandaron a inscribir temporalmente los terrenos de las tres reservas a nombre del Estado, en espera de que el ITCO los segregara en parcelas y los asignara a personas indígenas (Decreto Ejecutivo 11, 1966; Decreto Ejecutivo 26, 1966). No se sabe si esta medida se ejecutó. Según Chacón Castro, estos decretos son ilegales, en tanto no reconocieron la copropiedad de los territorios que, en la interpretación de este jurista, había establecido la Ley 2825 (2021, p. 10).

crearon mayor confusión en el estatus de las tierras de las tres reservas indígenas²⁵.

El primer cambio, tímido aunque no por eso menos significativo, en el régimen de propiedad indígena establecido en 1961, tuvo lugar en una ley aprobada en julio de 1973. Su finalidad ostensible era la creación de una entidad llamada Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (Conai). En el inciso e) del artículo 4º se mencionaba, como parte de uno de sus objetivos, estimular “la acción del Estado a fin de garantizar al indio la propiedad individual y colectiva de la tierra”. La parte final del artículo transitorio era más específica, estableciendo que el ITCO “deberá mantener una reserva considerable de tierras aptas para el cultivo, en las cuales dará arrendamiento; y que serán destinadas *exclusivamente* [énfasis agregado] para futuras expansiones de las comunidades indígenas” (Ley 5251, 1973)²⁶. Aunque esta medida no restablecía la exclusividad tal como había existido en la legislación previa a 1961, sugería que el concepto seguía teniendo alguna vigencia en las nociones legales asociadas a pueblos indígenas.

Por lo demás, la Conai, entidad que esta ley creaba²⁷, asumió multiplicidad de responsabilidades sociales, económicas, administrativas, investigativas, divulgativas, de coordinación interinstitucional y de protección de derechos de los “grupos” o “minorías” indígenas (art. 4º). Además, contemplaba dentro de su integración alguna representación indígena²⁸.

En diciembre de 1974 se aprobó otra ley que modificaba por completo el transitorio de la Ley de creación de la Conai, antes citado. Entre otras cosas, la nueva redacción estableció que las “reservas indígenas inscritas a nombre del Instituto de Tierras y Colonización” eran “inalienables”, y se dedicarían “*exclusivamente* [énfasis agregado] 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” (Ley 5651, 1974)²⁹. Dos de los diputados que asumieron un papel activo en

25 La situación sigue sin estar clara hasta el día de hoy. Véase Chacón Castro (2021).

26 Vargas Mena también nota la importancia de este transitorio, aunque lo considera “desafortunado”, entre otras cosas por promover la privatización de las tierras indígenas (2023, pp. 72-74). Sin embargo, en ese análisis Vargas Mena parece no considerar los impactos de la Ley de Tierras y Colonización de 1961 sobre la propiedad indígena, a pesar de que sí menciona la norma.

27 La Conai sustituyó a la JPRAN y a otras organizaciones surgidas posteriormente. En la literatura que se ha revisado no se encuentran detalles del funcionamiento de la JPRAN entre 1966, cuando Doris Stone dejó su presidencia, y 1973, cuando la institución fue eliminada (Rojas Garro, 2022, p. 130).

28 Según la Ley 5251, la Conai incluía a “representantes de los aborígenes, escogidos entre los diferentes Comités de las distintas zonas indígenas” (1973, art. 2º). Para algunas consideraciones sobre esta ley y la discusión legislativa de su correspondiente proyecto de ley véase: Guevara Berger y Chacón Castro (1992, pp. 133-134); Vargas Mena (2023, pp. 65-74). Esta ley sirvió como fundamento para los decretos ejecutivos 5904-G de 11 de marzo de 1976, 7267-G de 9 de agosto de 1977 y 7268-G de 9 de agosto de 1977.

Para la historia temprana de la Conai, aunque presentada superficialmente, véase Guevara Berger y Chacón Castro (1992, pp. 136-138); Mora Pana (2019, pp. 111-113).

Luego de que, en 1975, se modificara la conformación de la Conai, esta incluía a “un delegado de cada Asociación de Desarrollo de la Comunidad que exista en las comunidades indígenas” (Ley 5671, 1975). Para algunas consideraciones sobre esta ley, véase Guevara Berger y Chacón Castro (1992, pp. 134, 136).

29 En la exposición de motivos del dictamen afirmativo de este proyecto de ley, dado por la Comisión de Gobierno y Administración, se enfatizaba en la inalienabilidad, no tanto en la exclusividad (Asamblea Legislativa de Costa Rica (en adelante ALCR), 1973-1974, f. 178).

la discusión de la norma fueron Fernando Altmann Ortiz y Rodolfo Emilio Piza Escalante, cada uno de un partido distinto de oposición. Estos dos legisladores trajeron a colación esa experiencia cuando, poco más de dos años después, en mayo de 1977, se integraron a la comisión legislativa que examinaba el proyecto que llegaría a ser la Ley Indígena (ALCR, 1975-1977, ff. 50, 52)³⁰.

Debe notarse que la ley de 1974, recién discutida, aplicaba únicamente a las tres zonas que se habían declarado “reservas” en 1956, para las cuales restablecía algunos elementos del modelo que la ley de 1961 había rechazado: la inalienabilidad y la exclusividad territorial. Se mantenía, sin embargo, como única ruta de legalización de la propiedad la inscripción de “fincas individualizadas”³¹. Hasta donde se sabe, para otras zonas indígenas se conservaron las disposiciones de la ley de 1961 sin modificaciones, aunque no se conoce si estas se aplicaron. Es importante notar que el proyecto de ley que es el objeto de interés de este estudio, tal como fue presentado a mediados de 1975, seguía la línea de asignar fincas individualizadas al interior de las tres “reservas”, aunque se proponía agilizar el proceso de asignación a la vez que dificultar el acceso de personas no indígenas a esas propiedades (ALCR, 1975-1977, ff. 2-9)³².

Como han notado otros trabajos, la redacción definitiva de esta ley difería radicalmente de la que se había presentado en el proyecto de ley que le dio origen, que iba más bien dirigido a poner en regla la posesión de hecho dentro de los territorios de las reservas indígenas, lo que incluía dar títulos de propiedad a personas reconocidas como no indígenas (ALCR, 1973-1974, ff. 1-3). Vargas Mena también ha notado ese cambio radical (2023, pp. 87-101). Véanse además las breves consideraciones de Vargas Mena sobre dicho proyecto de ley y sus impactos (2020, pp. 18-19).

Lo que no han documentado los trabajos existentes es que la propuesta original estuvo a las puertas de ser aprobada. Solo después de muchas airadas y urgentes denuncias en la prensa fue que su tramitación se detuvo. Cuando el proyecto se regresó a una comisión legislativa, este fue modificado de raíz y aprobado en los términos ya indicados (Vargas Mena, 2023, p. 97). Vargas Mena cita algunas de esas discusiones mediáticas, pero sin notar que tuvieron lugar cuando la primera versión del proyecto de ley estaba a punto de ser aprobado por el plenario legislativo (2023, p. 94). En la discusión que Vargas Mena realiza sobre este proyecto de ley, la cronología es a veces confusa.

Llama la atención que en el expediente de esta ley que se resguarda en la Asamblea Legislativa no se encuentre la documentación ligada con su primera tramitación, ocurrida hasta el 18 de febrero de 1974. Véase ALCR (1973-1974).

Algunos de los detalles de ese proceso inicial sí se pueden encontrar en la prensa. Véase por ejemplo: “Conflicto con reserva indígena regresa a estudio de comisión” (1974); “Indígenas denuncian persecución de los blancos en sus reservas” (1974); “Pre-tenden despojar de tierra a indios” (1974); “Tierras de reserva indígena para blancos” (1973). A mediados de 1974, el director del Instituto Indigenista Interamericano también expresó su desacuerdo con el proyecto de ley en su versión original (Rubio Orbe, 1974, p. 307).

30 Vargas Mena presenta una serie de consideraciones sobre estos dos y otros de los diputados que en 1974 apoyaron el radical cambio en la Ley de reforma al transitorio de la Ley 5651 de creación de la Conai (2023, pp. 98-101).

31 La expresión es de Ornes Castro (1983, p. 80).

32 Vargas Mena hace un paralelismo entre esta primera redacción del proyecto de ley y la propuesta original de la Ley 5651 que reformó el transitorio de la Ley de creación de la Conai en 1974, impulsada esta última por el diputado Daniel Barrantes Campos. Según Vargas Mena, tienen en común proponer la entrega a los indígenas “títulos de propiedad individual”. Si bien esto es correcto, Vargas Mena parece considerar que este aspecto de la propuesta de 1975 representaba un retroceso con respecto al texto legal finalmente aprobado en 1974 para el transitorio de la Ley de creación de la Conai. El autor atribuye dicha similitud a que en el Colegio de Abogados “los intereses ligados a los diputados [Daniel] Barrantes y [Gonzalo] Lizano seguían vigentes”, pero no ofrece evidencia que sustente su afirmación (2023, pp. 103, 106). Según la lectura de las normas hecha en el presente artículo, todavía en 1975 no se había cuestionado, menos aún invalidado, el principio establecido en 1961 de tenencia individualizada de la tierra para las personas y colectivos indígenas. Más aún, como se verá luego en este artículo, las personas que impulsaron,

No existe evidencia de que, en estas cíclicas discusiones sobre la propiedad indígena, los legisladores tomaran en cuenta lo que se conocía, aunque fuera poco (Bozzoli de Wille, 1975, pp. 23-24, 29-31), sobre las formas en que los pueblos indígenas manejaban sus territorios³³. Entre 1975 y 1977 ese tema salió a colación en los debates legislativos y en las discusiones mediáticas, pero de forma muy esporádica y desde una perspectiva que presentaba dichas prácticas como irracionales o indeseables (ALCR, 1975-1977, f. 13).

Primeros pasos del proyecto para la Ley Indígena

Impulsos para el proyecto de ley

Según la exposición de motivos que prologaba el proyecto que dio origen a la Ley Indígena, su impulso directo provino del acelerado despojo que estaban sufriendo los indígenas de la reserva Boruca-Térraba³⁴ después de que el Gobierno anunciara que el Instituto Costarricense de Electricidad –ICE–, empresa pública a cargo de todos los servicios eléctricos y de telecomunicaciones del país, iba a construir una represa en el río Grande de Térraba. Según esa nota, “comerciantes y acaparadores de tierras” habían usado todo tipo de medios, incluidas las amenazas, para comprar las tierras a precios muy bajos, “en espera de la oportunidad de obtener una jugosa ganancia”. La situación había alcanzado tales proporciones que, se indicaba, importantes medios de comunicación habían informado de ella (ALCR, 1975-1977, f. 2)³⁵ –véase la figura 2.

La coyuntura particular descrita en esa exposición de motivos había iniciado en 1974 cuando, con base en un contrato firmado en 1968, la compañía minera estadounidense Aluminum Company of America –Alcoa– renovó su interés por extraer bauxita en la zona sur, específicamente en el valle de El General. Dadas las grandes dimensiones del proyecto, la empresa requería un abastecimiento de electricidad que sobrepasaba con creces la producción del país (Chaves Zamora, 2018, pp. 369-370)³⁶. La solución fue reactivar los planes que, desde la década de 1960, tenía el ICE para construir una planta hidroeléctrica en la cuenca del río Grande de Térraba. El proyectado embalse inundaría varias porciones de la reserva Boruca-Térraba

desde 1975, el proyecto que llegaría a ser la Ley Indígena, estaban lejos de simpatizar con los objetivos expresados por el diputado Barrantes Campos en años previos.

33 Algunos estudios que tratan el tema son Castillo Vásquez (2005); Guevara Berger y Romagosa Jiménez (1988).

34 En la exposición de motivos se le llama “Reserva Indígena de Boruca” (ALCR, 1975-1977, f. 2). Para una descripción breve de los territorios que serían afectados, véase Bozzoli de Wille (1975, p. 57).

35 Para todos los expedientes legislativos citados, la numeración que se utiliza en este artículo es la que tienen los folios del expediente, no la que tienen los archivos digitales facilitados por el Archivo de la Asamblea Legislativa.

Esta misma justificación, copiada de forma prácticamente textual, formaba parte del prólogo al dictamen afirmativo de mayoría que la Comisión de Asuntos Jurídicos dirigió al plenario de la Asamblea Legislativa más de dos años después, en noviembre de 1977 (ALCR, 1975-1977, f. 139). Llama la atención que se recurra a la misma motivación cuando, como se verá adelante, el proyecto aprobado ya no correspondía con esas circunstancias.

36 El contrato de 1968 fue ratificado por la Ley 4562 de 24 de abril de 1970.



Figura 2: “El indio de Boruca: -mi persecución no ha terminado!”. Autor: Hugo Díaz Jiménez bajo el seudónimo Lalo. Fuente: El indio de Boruca: mi persecución no ha terminado (1975).

(Pérez Stéfanov, 2011, p. 10). Esas eran las tierras que, según el documento introductorio al proyecto de ley, habían desatado las ambiciones de los especuladores.

Al igual que había sucedido en 1969 y 1970, los planes de la empresa estadounidense Alcoa provocaron un intenso debate nacional hasta que, en 1976, la Asamblea Legislativa derogó la ley de 1970 que les daba sustento (Chaves Zamora, 2018, p. 370)³⁷. En contraste, el ICE tardó más de cuatro décadas en abandonar sus planes de construir una represa en la zona, hasta que, en 2018, la persistente resistencia de los pueblos indígenas y la presión internacional hicieron esos planes insostenibles³⁸. Nada de esto había ocurrido todavía en abril de 1975, cuando se firmó el documento que contenía el proyecto que llegaría a ser la Ley Indígena. Al contrario, en ese momento los planes de Alcoa y del ICE avanzaban a todo vapor.

El proyecto de ley presentado en 1975 no tenía un título formal, lo que no era poco común, pero en las

³⁷La derogación se hizo a través de la Ley 5990 de 15 de noviembre de 1976.

³⁸Alguna de la amplia literatura que existe al respecto es Amador (2004); Gutiérrez Arguedas y González Quiel (2023); Pérez Granados (2024, pp. 124-158); Pérez Stéfanov (2011).

discusiones se hizo referencia a él con una frase descriptiva que había usado el Lic. Rodrigo Odio, presidente de la Junta Directiva del Colegio de Abogados, en su carta al presidente del Directorio Legislativo: “título de propiedad a los indígenas poseedores de lotes dentro de las áreas de dominio público o de fincas del ITCO” (ALCR, 1975-1977, ff. 1, 20, 21 y ss). Esa descripción hacía justicia a los objetivos principales de la propuesta. El texto tenía 16 artículos cuyo fin era agilizar el trámite de las personas indígenas para obtener título de propiedad de las parcelas que ocupaban, facilitar el papeleo al posibilitar el apoyo voluntario de expertos asociados a ciertos colegios profesionales y de estudiantes universitarios avanzados de carreras afines, y evitar el acceso de no indígenas, por venta o arriendo, a las tierras que estaban en manos de indígenas (ALCR, 1975-1977, ff. 4-9). En sus inicios, el proyecto logró obtener el apoyo de varias organizaciones y personas que le dieron un importante impulso.

Propulsores del proyecto

Los documentos iniciales del proyecto de ley –carta de presentación al presidente del Directorio de la Asamblea, proyecto de ley acompañado de exposición de motivos– fueron presentados por el licenciado Rodrigo Odio, como presidente de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y en su representación. En sendos documentos Odio indicaba que el Colegio había respondido a la solicitud de ayuda de la Lic. Carmen Naranjo Coto –ministra de Cultura, Juventud y Deportes–, de la ex primera dama de la república, Karen Olsen de Figueres y del Ing. José Carlos Morales (ALCR, 1975-1977, ff. 1, 2)³⁹.

La revisión de las fuentes sugiere que la colaboración de la ministra Naranjo fue relativamente circunstancial, pues no intervino en la subsiguiente discusión legislativa ni mediática del proyecto de ley⁴⁰. No está claro en qué medida Odio u otras personas del Colegio de Abogados tomaron parte en la redacción del texto, aunque sí está claro que Odio, junto con Olsen, se reunió con el conjunto de jefes de fracción de la Asamblea para presentarles el proyecto (ALCR, 1975-1977, f. 23), seguramente en algún momento entre abril y julio de 1975. Una vez iniciado el trámite en la Asamblea Legislativa, a finales de julio de 1975, no se volvió a mencionar ninguna participación de Odio en las discusiones.

Karen Olsen y José Carlos Morales –veáanse las figuras 3 y 4– sí fueron figuras clave en todo el proceso⁴¹. A partir de julio de 1977, una vez que la discusión del proyecto se reactivó luego de dos largas pausas, la Comisión de Asuntos Jurídicos les invitó a la primera sesión en que se retomaron elementos sustantivos del

39 En un documento posterior, Morales mismo atribuyó la “iniciativa” del proyecto a la Conai, reconociendo el papel “patrocinador” de Odio y Naranjo y el apoyo de Odio, a cuyas “instancias” se había presentado (ALCR, 1975-1977, f. 38).

40 Naranjo renunció a ese Ministerio el 30 de abril de 1976, por una serie de complejas circunstancias que se examinan en el trabajo de Fernanda Gutiérrez Arrieta (2019, pp. 193-209).

41 Según un testimonio dado por José Carlos Morales en 1992, Karen Olsen y él mismo habían colaborado a inicios de la década de 1970 para redactar un proyecto de ley cuyo objetivo era la creación de la Conai (ALCR, 1990-1994, ff. 83-84). Es posible que Morales se refiriera a un proyecto que se publicó en *La Gaceta* en marzo de 1972, pero fue rechazado en julio de ese mismo año (Gaspar Zúñiga et al., 1972; Oduber Quirós et al., 1972). El proyecto tenía el mismo nombre que uno posterior, que sí fue aprobado y se convirtió en la Ley 5251.

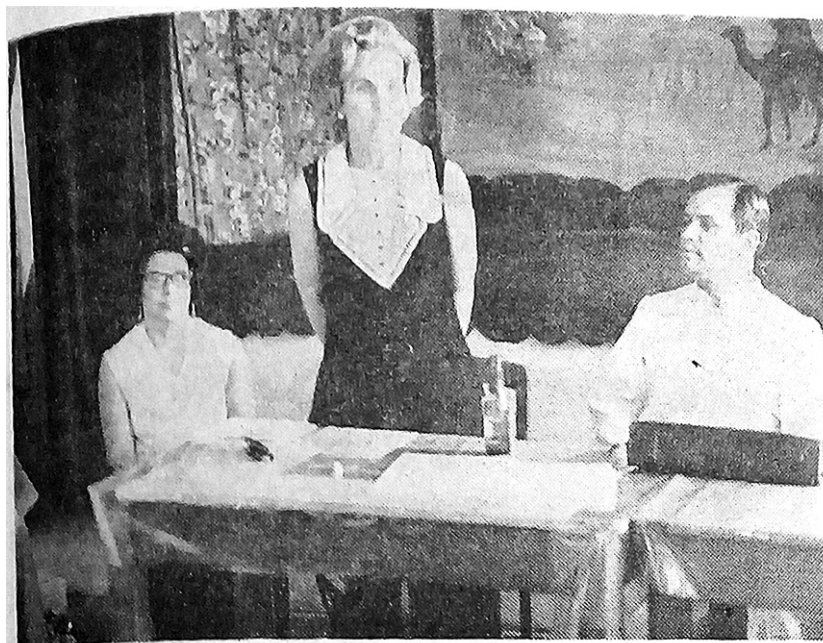


Figura 3: Karen Olsen Beck, 1970. Autor: desconocido. Fuente: Un seminario indigenista (1970). Pie original de imagen: “Doña Karen de Figueres dirige la palabra a los asistentes al Segundo Seminario Indigenista. Hizo un informe de la labor que ha venido desarrollando un grupo de personas en pro de los indígenas. A la izquierda aparece la señora Floria de Delcore; a la derecha vemos al padre Hugo Barrantes, cura párroco de Buenos Aires”.

tema, en su calidad de proponentes del proyecto y personas expertas (ALCR, 1975-1977, ff. 46-53). Olsen y Morales se presentaron de nuevo ante la Comisión pocas semanas después, para discutir una redacción completamente nueva de texto legal (ALCR, 1975-1977, f. 68). Si bien hubo otras personas externas invitadas a la Comisión en esos meses, Morales en particular intervino en la mayoría de sus intensas sesiones, las cuales culminaron con un dictamen favorable al proyecto para su traslado al plenario legislativo (ALCR, 1975-1977, ff. 73-87, 109-119)⁴².

En julio de 1975, cuando el proyecto acababa de ser acogido por la Asamblea para su discusión en comisión, Karen Olsen Beck de Figueres llevaba poco más de un año de haber terminado su cargo como primera dama, el cual ocupó entre mayo de 1970 y mayo de 1974, durante la tercera y última presidencia de José Figueres Ferrer. Olsen era de origen danés, crecida en Estados Unidos y tenía un título universitario en Sociología (Evans, 1999, p. 77). Se había casado con Figueres en 1954 y había fungido como primera dama por primera vez durante la segunda administración de su esposo, de 1954 a 1958. En su segundo período en el cargo, a inicios de los años 1970, Olsen fue muy activa en el ámbito de los derechos

⁴²Es posible que el representante de la Conai que participó en la reunión del 3 de noviembre también sea Morales, pero en el acta no consta su nombre (ALCR, 1975-1977, ff. 120-138).

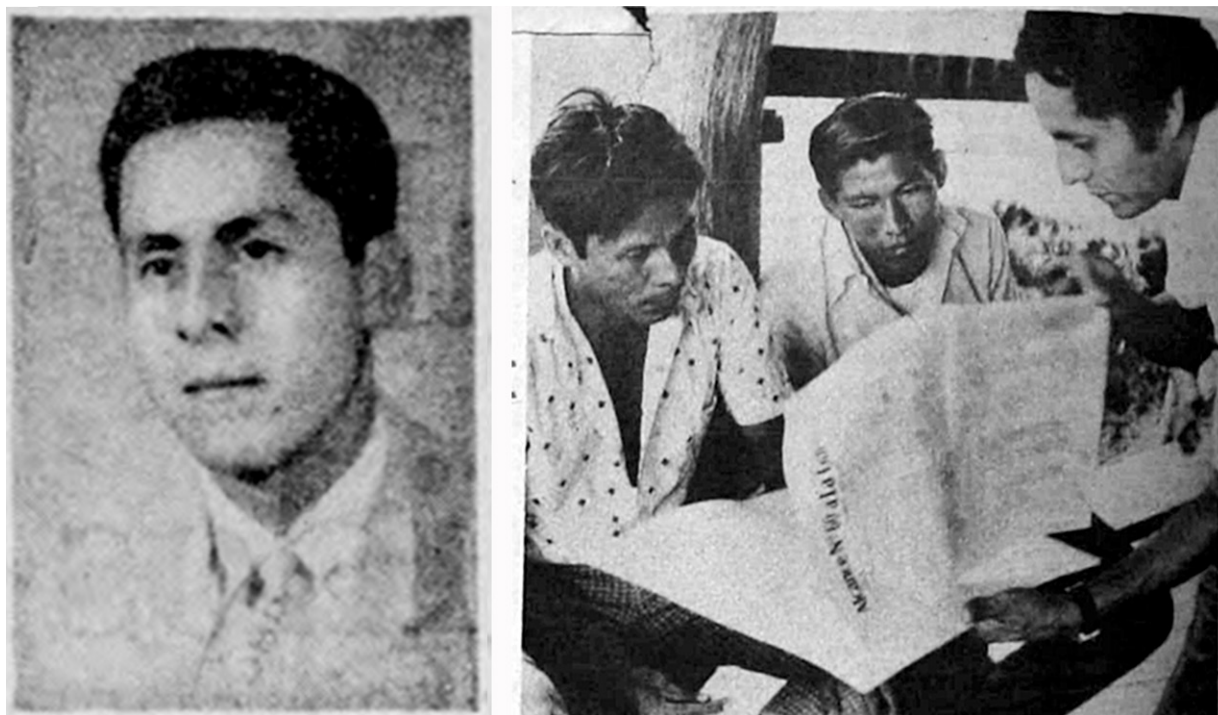


Figura 4: José Carlos Morales en 1964 y 1976. Imagen de la izquierda, pie original de la imagen: “José Carlos Morales Morales. Universitario boruca”. Autor: desconocido. Fuente: 5 minutos de charla (1964). Imagen de la derecha, pie original de la imagen: “El Ing. José Carlos Morales entrega a dos indígenas de Curré, una población marginal del Río Grande de Térraba, copia del decreto presidencial que fija nuevas normas para las reservas aborígenes del país”. Autor: Yehudi Monestel Arce. Fuente: Indígenas recibieron decreto reivindicador (1976).

indígenas (Argilés Marín y Ornat Clemente, 2005, pp. 29-30)⁴³. Entre otros, impulsó las leyes relacionadas con derechos indígenas, fallidas o exitosas, que se tramitaron durante esos años, muchas de las cuales se discutieron en una sección previa de este artículo⁴⁴.

José Carlos Morales es un indígena originario de Boruca, zona indígena del Pacífico sur del país. A diferencia de muchas personas indígenas y no indígenas de la época, Morales completó a mediados de los años 1960 sus estudios universitarios de grado en Ingeniería Agrícola, en la Universidad de Costa Rica.

43 Entre otros, Olsen creó desde su despacho una Comisión de Asuntos Indígenas, cuyo objetivo era coordinar acciones entre organizaciones nacionales e internacionales. La mención más temprana que se ha encontrado de esa comisión es de diciembre de 1970 (ALCR, 1970-1971, f. 4; “Indios claman por títulos para que no les quiten tierra”, 1971; “Colonos blancos invaden 40% de tierras indígenas”, 1974). Hasta el momento no se sabe si Olsen también se interesó por el tema durante los años 1950.

44 En orden cronológico son: ALCR, 1970-1971, ff. 4-5; 1972-1973, ff. 26-36, 46; 1973-1974, f. 101; 1974-1975, f. 5. Olsen también participó en un proyecto previo para crear la Conai, presentado en 1972, el cual sin embargo fue rechazado (Gaspar Zúñiga et al., 1972).

Desde finales de los años 1950 se había involucrado en la defensa de los derechos indígenas (Mora Pana, 2019, p. 79). En enero de 1964, por ejemplo, indicaba en una entrevista que estaba colaborando con el “Plan de Reservas Indígenas” que se desarrollaba en el ITCO (“5 minutos de charla”, 1964). Entre 1973 y 1975 realizó estudios de posgrado en Francia. Para finales de abril de 1975 ya se encontraba de vuelta en el país y estaba impulsando, junto con otras personas, el proyecto de ley que se presentaría a la Asamblea Legislativa unos pocos meses después (ALCR, 1975-1977, f. 2). Para octubre de ese año, Morales había asumido el puesto de presidente ejecutivo de la Conai⁴⁵, con una junta directiva que incluía a otras personas indígenas y también a Olsen⁴⁶. Desde este puesto, Morales se convirtió en una de las figuras más visibles en la denuncia de la grave situación de los pueblos indígenas y en el impulso a las políticas estatales que estaban en desarrollo. Morales se mantuvo en la Conai hasta 1978.

En la discusión legislativa del proyecto de ley, un número muy reducido de personas externas al Congreso participaron de manera directa y repetida. Morales fue la única de esas personas que era indígena – aunque otros indígenas intervinieron ocasionalmente. Sin embargo, como se verá más adelante, la discusión legislativa estaba teniendo lugar en un ambiente de gran movilización de diversos actores indígenas, situación que los medios de comunicación reportaron extensamente. Pero este caldeado ambiente no impidió que, en sus primeros dos años, el proyecto de ley se mantuviera prácticamente estancado.

Tramitación inicial, julio de 1975-mayo de 1977

La tramitación del proyecto de ley se realizó, de principio a fin, durante la administración del presidente Daniel Oduber Quirós (1974-1978), quien pertenecía, al igual que su predecesor en el puesto, al Partido Liberación Nacional –PLN. Este partido agrupaba a una fracción de los vencedores de la Guerra Civil de 1948 y, desde su fundación, en 1951, había dominado la política del país, incluso en los períodos en que alguno de sus contendientes habían ocupado la presidencia pues, hasta 1978, mantuvo un ininterrumpido predominio legislativo (Cortés Ramos, 2001, pp. 237-238). Desde 1962 en Costa Rica se había configurado un sistema electoral caracterizado por un “pluralismo bipolar”, con el PLN en uno de los polos y en el otro varios partidos opuestos a él, tales como el Partido Unificación Nacional –PUN–, el Partido Republicano –PR– y el Partido Nacional Independiente –PNI– (Rovira Mas, 2001, pp. 196-197)⁴⁷. Estas agrupaciones de oposición eran ideológicamente heterogéneas y, aunque se aliaron coyunturalmente para enfrentar al PLN, en esos años no lograron convertirse en una fuerza unificada (Cortés Ramos, 2001, p. 238)⁴⁸.

Los ocho años que comprendieron la administración de Daniel Oduber y la de su predecesor, el líder

45 No está muy claro en qué fecha exactamente Morales asumió el cargo (“Increíble. En solo 3 mil has. viven indios de C.R.”, 1975). Para algunos datos adicionales sobre Morales, véase Mora Pana (2019, pp. 61-62, 97).

46 En julio de 1977 se menciona que Karen Olsen de Figueres, Donald Rojas Maroto y Adenil Zamora Morales –estos dos últimos indígenas– eran parte de la junta directiva de la Conai (ALCR, 1975-1977, f. 47).

47 Vale recordar que entre 1948 y 1974 el Partido Comunista estuvo ilegalizado (Cortés Ramos, 2001, pp. 238-239).

48 En estos años el abstencionismo electoral era muy bajo y el sistema político gozaba de gran legitimidad (Seligson, 2001, pp. 88, 94-95).

histórico del PLN, José Figueres Ferrer (1970-1974), suelen denominarse como el período de “Estado empresario” en Costa Rica. Este se caracterizó por una intensificación de la amplia participación estatal que había marcado al modelo de desarrollo costarricense desde finales de los años 1940, cuando se inauguró el período del “Estado benefactor”. Durante esos casi treinta años se siguió un modelo económico, político y social “desarrollista”, en el que se otorgaba preeminencia a actividades económicas dedicadas al mercado interno, a la industrialización por sustitución de importaciones, a la producción agropecuaria en manos de pequeños y medianos productores y a la expansión de la institucionalidad estatal para dirigir el desarrollo nacional y ampliar a niveles inéditos el acceso a educación, vivienda, salud y otros servicios sociales. En la administración de Oduber se expandió significativamente la participación estatal en programas sociales y se profundizaron las políticas iniciadas por Figueres Ferrer en relación con la intervención de empresas estatales en actividades industriales y productivas de gran envergadura. En este contexto de confianza en la intervención estatal, apenas manchado por una coyuntura internacional crítica, pero que parecía pasajera, y caracterizado por una subestimación de los problemas estructurales que asediaban al sistema (Vargas Solís, 2003), fue que se discutió y aprobó la Ley Indígena.

Desde que el proyecto de ley fue acogido para discusión, el 24 de julio de 1975, hasta que fue sancionado como ley por Oduber, el 29 de noviembre de 1977, su tramitación tomó poco más de dos años y cuatro meses. La gran mayoría de ese lapso, hasta el 7 de noviembre de 1977, estuvo en la Comisión de Asuntos Jurídicos, a la que se confió su valoración inicial y donde tuvieron lugar todos los cambios sustantivos⁴⁹.

Antes del 11 de julio de 1977, la tramitación avanzó muy poco, aunque logró mantenerse activa. La primera pausa significativa en el proceso duró poco más de cinco meses, entre el 25 de noviembre de 1975 y el 3 de mayo de 1976. Lo único sustantivo que hizo la Comisión⁵⁰ en ese plazo fue solicitarle criterio a una comisión especial legislativa que estaba estudiando los problemas indígenas, aunque no consta en el expediente ninguna respuesta a esa solicitud (ALCR, 1975-1977, ff. 12-20)⁵¹.

Para el 3 de mayo de 1976 ya había entrado una nueva legislatura, bajo la cual cambió parcialmente la conformación de la Comisión. En esa fecha uno de los nuevos integrantes, Juan de Dios Fernández Rothe⁵², volvió a activar el trámite, al solicitar que la discusión se retomara por haber quedado pendiente en la legislatura previa (ALCR, 1975-1977, f. 21). Como se explicará más adelante, Fernández Rothe se mantuvo en la Comisión hasta que finalizó el trámite y se convirtió en una influyente voz en ese debate

49 La Comisión tuvo tres diferentes composiciones, en concordancia con los cambios de legislatura que tuvieron lugar cada 1º de mayo. Una legislatura es un período de un año en el que se cuentan las sesiones ordinarias y extraordinarias del 1º de mayo hasta el 30 de abril del año siguiente. Cada legislatura es dirigida por un directorio legislativo diferente.

50 Según las actas, la Comisión de 1975 estaba conformada por Álvaro Torres Vincenzi –presidente–, Jorge Luis Arce Sáenz –secretario–, Santiago Herrera Granados, Abdenago Herrera Carvajal, Sigurd Koberg Van Patten, Julio Molina Silverio y Miguel Ángel Quesada Niño (ALCR, 1975-1977, f. 12).

51 Según las actas, el único diputado que planteó elementos sustantivos en la discusión fue Torres Vincenzi, que se refirió brevemente a las nociones de propiedad que, en su criterio, tenían los indígenas (ALCR, 1975-1977, f. 13).

52 Según las actas, la Comisión de 1976 estaba conformada por Jorge Luis Arce Sáenz –presidente–, Arnoldo Campos Brizuela* –secretario–, Santiago Herrera Granados, Abdenago Herrera Carvajal, Sigurd Koberg Van Patten, Julio Molina Silverio, Álvaro José Chen Lao*, Miguel Ángel Quesada Niño, Juan Elías Lara Herrera*, Juan de Dios Fernández Rothe*. Con un * se marca a los integrantes nuevos (ALCR, 1975-1977, f. 23).

legislativo.

No se puede descartar que esta reanudación de la discusión legislativa en mayo fuera influenciada por la firma, el 14 de marzo de ese mismo año, de dos decretos ejecutivos relacionados con los derechos indígenas. Como se explicará luego, la firma se realizó en medio de eventos públicos que recibieron abundante cobertura periodística. El primer decreto creaba, por primera vez en veinte años, nuevas “reservas indígenas” en varias zonas del país –llevando el total a ocho– y modificaba de manera sustancial el modelo de propiedad indígena predominante hasta entonces (Decreto Ejecutivo 5904-G, 1976). El segundo declaraba todas las reservas indígenas como zona de emergencia nacional, debido a las invasiones de tierra que experimentaban por parte de personas no indígenas (Decreto Ejecutivo 5905-G, 1976). Como se explicará luego, si bien los estudios existentes han prestado poca atención a estos decretos⁵³, los dos ya mencionados, y otros cinco que se firmaron antes de la aprobación final de la Ley Indígena, marcaron de manera muy significativa la discusión subsiguiente sobre derechos indígenas y, más específicamente, el texto final de la mencionada ley.

En mayo de 1976, sin embargo, el impulso en la discusión del proyecto de ley, sea cual fuera su origen, fue de corto aliento. Apenas 14 días después de haberse reiniciado se paralizó por casi un año, hasta el 2 de mayo de 1977 (ALCR, 1975-1977, ff. 23-25)⁵⁴. La trayectoria del proyecto en sus dos primeros años sugiere que este no había logrado acumular suficiente apoyo político. Sin embargo, el estancamiento en el trámite legislativo no reflejaba la viveza del debate público sobre las agudas problemáticas enfrentadas por los pueblos indígenas, no solo en la reserva de Boruca-Térraba, la cual había sido la inspiración original del proyecto, sino en muchos puntos del territorio costarricense.

Situación indígena en las décadas de 1960 y 1970

Desde la segunda mitad del siglo XIX empezó un gradual debilitamiento del control que ejercían sobre sus territorios los diversos pueblos indígenas que persistían en Costa Rica. Un primer factor en este proceso fueron las varias oleadas de colonización agraria espontánea que llevaron hasta esas regiones a familias e individuos provenientes tanto de las zonas centrales de Costa Rica como de las vecinas repúblicas de Nicaragua y Panamá. Otro factor lo constituyeron los diversos proyectos de control territorial, de infraestructura y de agricultura a gran escala que también se dirigieron hacia esas regiones (Boza Villarreal, 2014; Edelman, 1998; Hilje Quirós, 1997). Durante el siglo XX, el empuje de la colonización agraria se intensificó a tal grado que, al llegar la década de 1980, en el país “solo la cordillera de Talamanca permanece como una

53 Borge Carvajal menciona dos de estos decretos, que considera de carácter “progresista”, y reconoce su impacto en la Ley Indígena. Sin embargo, no profundiza en el tema (2020, p. 59). Argilés y Ornat también consideran que los decretos, sobre los cuales no ofrecen mayores detalles, “sentaron las bases” de la Ley Indígena. Sin embargo, afirman que su emisión fue “apresurada y defectuosa” sin ofrecer más detalles (2005, pp. 31, 41 (nota 18)).

54 El único paso que se dio en esas dos semanas fue solicitar el criterio del ITCO. En el expediente no consta respuesta a esta solicitud. En la discusión de la Comisión se propuso volver a pedir el criterio de la “Comisión que estudia los problemas de los indios”, pero no se encuentra en el expediente alguna comunicación relacionada con este trámite.

zona relativamente despoblada” (Pérez Brignoli, 2010, p. 31).

En las décadas de 1940 y 1950, los problemas de invasión de tierras indígenas habían motivado la aprobación de un conjunto de normas legales que se analizó en una sección previa de este artículo. Dicha legislación no impidió que la pérdida territorial se mantuviera y se agravara en los dos decenios siguientes⁵⁵. En los años 1960, la prensa registró repetidas denuncias en las zonas de Guatuso, Chirripó y el Pacífico sur por el arrebato que hacían nacionales y extranjeros a los pueblos indígenas de sus tierras⁵⁶. Las acciones del ITCO en este frente, que merecen por sí mismas un estudio sistemático que aquí no se emprende, parecían inefectivas y no hacían mella en el problema (e. g. “Nueva colonia agrícola en reservas indígenas”, 1966). En enero de 1964, los redactores de *La Prensa Libre* clamaban contra la “política de incuria” que caracterizaba al país en relación con las “reducidas colectividades indias”, notando que “continuamente vienen a San José comisionados de éstas a presentar sus diversos problemas para que se les busque solución. / Pero precisamente la presencia de estas comisiones significa que tales problemas permanecen irresueltos” (“Tema del momento”, 1964).

La movilización de personas y colectivos indígenas en defensa de sus intereses, notada por los redactores de *La Prensa Libre* en 1964, continuó y se amplió durante la década de 1970, conforme el despojo de tierras tomó caracteres cada vez más dramáticos. Comisiones de personas indígenas de distintas zonas (“Cacique de Matama pide protección para su tribu”, 1975; “Impera el terror en el Bajo Coen”, 1976; “Indios denuncian invasión de blancos”, 1974; “Llegaron a la capital. Indios de Cabagra piden acción al ITCO”, 1975; [Sin título], 1977), lideradas a veces por hombres que se identificaban como “sukias” o caciques (“Oduber visitará zonas indígenas”, 1976; “Sigue presión contra indios”, 1976), visitaban muy frecuentemente la capital para hacer denuncias en distintos medios de prensa y, ocasionalmente, reunirse con funcionarios públicos –véase la figura 5. En sus territorios formaban organizaciones tales como el Sindicato de Indígenas de Ujarrás (“Luchan ante el conquistador blanco”, 1973)⁵⁷, el Comité Indígena de Guatuso (“No permitiremos atropellos”, 1973), la Asociación de Desarrollo Integral de la Comunidad Indígena de La Estrella (“Indios dueños de sus tierras”, 1977), la Asociación de Desarrollo Integral de Chirripó (“No se metan con nosotros”, 1977; “Tierras propias para comunidad indígena”, 1977), el Comité de Desarrollo Comunal de Quitirrisí (“Indígenas denuncian destrucción de caminos”, 1977) y la Asociación de Desarrollo Comunal en Guaymí (“Los indios guaymíes se organizan activamente”, 1977). En 1975 se reportaba la creación del Primer Comité Permanente Indígena en San José, constituido por indígenas de la zona de Boruca que residían o estudiaban en la capital, el cual incluía al Ing. José Carlos Morales. Esta organización

55 La obra de consulta usual para estos temas es la de Guevara y Chacón (1992). Sin embargo, contiene poca información para las décadas de 1950 a 1970, exceptuando datos de legislación. A continuación, los lugares donde se menciona algo relacionado con apropiación de tierras por parte de no indígenas en esos años (pp. 94-95, 103-104, 123).

56 Si bien no es posible citar la totalidad de las noticias de prensa relacionadas con el tema, a continuación se presenta una selección que muestra la variedad de regiones afectadas: “Alzado en armas el cacique Pedro Marcuzi” (1962); “Evitar que reservas indígenas sean vendidas” (1963); “Invasión de zonas indígenas fue denunciada” (1959); Monestel (1961). Algunas de las obras que ofrecen datos sobre estos fenómenos son Carmack (1994, pp. 33-37); Castillo Vásquez (2004, pp. 191-212).

57 En otra noticia aparece como Sindicato de Trabajadores Agrícolas y Ganaderos de Ujarrás –Sitag– (“Pretenden despojar de tierra a indios”, 1974).

tenía una contraparte en zona indígena, el Comité de la Comunidad de Boruca (“Primer comité indígena se estableció”, 1975). Las características y alcances de esta bullente organización indígena, que en este artículo no es posible retratar de cuerpo entero, deberían estudiarse en futuras investigaciones. Si bien estas voces y acciones no se registraron directamente en la discusión legislativa del proyecto para la Ley Indígena, son una parte esencial del camino que llevó a la aprobación final de dicho texto legal.

También hubo en esa época multitud de organizaciones externas que buscaron incidir en zonas indígenas con agendas y objetivos muy variados. Algunas de ellas fueron el Comité Baha’i de Relaciones Públicas (“Noche cultural”, 1970), la Asociación Pro Indígena de Costa Rica (“Integrar los indígenas a vida nacional”, 1970)⁵⁸, la Asociación de Amigos de los Indios (“Reunión de los Amigos de los Pueblos Indios”, 1969)⁵⁹, el Comité de Defensa del Patrimonio Nacional –CDPN– (“Pretenden despojar de tierra a indios”, 1974), la ANDA⁶⁰ y la Comisión de Asuntos Indígenas (“Indios claman por títulos para que no les quiten tierra”, 1971) –que originalmente surgió como una organización privada (Guevara Berger y Chacón Castro, 1992, p. 133; Mora Pana, 2019, pp. 84-85), antes de convertirse en una entidad pública por ley de 1973. También se vincularon organizaciones laborales tales como la Federación Campesina Cristiana Costarricense (“Federación Campesina le contesta al gerente del ITCO”, 1973; “Negligencia en cumplimiento de ley en las zonas indígenas”, 1978), y, particularmente, la Central Costarricense de Trabajadores –CCT– (“Pretenden despojar de tierra a indios”, 1974), al igual que algún personal de la Iglesia católica⁶¹ y la Asociación Cristiana de Jóvenes (“Asociación Cristiana de Jóvenes y la comunidad”, 1977). Aunque estas instancias no trabajaban de forma coordinada y a veces entraban en abierto conflicto⁶², constituyeron un ecosistema organizativo que merece ser investigado a futuro. Su número y diversidad sugieren el importante lugar que la situación indígena se había abierto en la opinión pública del país.

En febrero de 1974 una delegación de indígenas de Ujarrás y Guatuso, acompañada de dos miembros del Comité de Defensa del Patrimonio Nacional –CDPN⁶³–, se presentaron en las oficinas del periódico de circulación nacional *Diario de Costa Rica*, con el objetivo de denunciar cómo se les estaba expulsando de

58 Ornes afirma que se había creado en 1963 (1983, p. 81).

59 Ornes afirma que se había creado en 1963 (1983, p. 81).

60 En la prensa aparece con dos nombres diferentes, aunque con el mismo acrónimo: Asociación Nacional Pro Desarrollo de la Artesanía o Asociación Nacional de Artesanos (“Artesanos indígenas expondrán sus obras”, 1977; “Instituto Nacional sobre Alcoholismo (INSA) invita”, 1977; [Sin título], noviembre 1977).

61 El padre Ambrosio Bonalumi (Gálvez, 1971).

La monja Sonia Caamaño Polini, de la orden de Santa Ana (Salguero, 1973; “Denuncian graves atropellos contra grupos de aborígenes”, 1974).

El párroco de La Estrella, Luis Cascante Navarro (“Impera el terror en el Bajo Coen”, 1976).

62 En 1974, por ejemplo, hubo un serio conflicto al interior de la Conai que llevaría a varias personas a crear el CDPN (“Echarán a indígenas para aprovechar minas de oro”, 1974; “Pretenden quitar tierra a indios”, 1974).

63 Lic. Ricardo Quesada y Lic. José Hine García.

sus tierras. Un periodista resumía así el testimonio de Virgilio Villanueva, indígena que servía como guarda forestal del ITCO en Ujarrás de Buenos Aires, en el Pacífico sur:

Los invasores de sus tierras llegan de distintos puntos de las comarcas circunvecinas: San Isidro de El General, Buenos Aires [,] Volcán y otros lugares. Transportan ganado en vehículos y lo echan sobre sus cultivos [...] El ganado es la forma inicial del atropello. Para los [indígenas] que no entienden y quieren insistir en sus pequeños cultivos, viene el fósforo que enciende fuego a pastizales, cultivos y quemas ranchos de japa [*sic*: paja]. Sólo les queda la tierra desolada, tierra escueta que abre el camino al éxodo. Tras de la invasión de ganado, como arma de atropello, viene el incendio. A los invasores no les importa el medio. [...] El carbón de los animales abandonados que les sirvió de instrumento les tiene sin cuidado, ni las aguas corrientes, que sirven a las comunidades. Están dispuesto[s] a destruirlas si no desalojan las comarcas invadidas (“Indígenas sufren vejaciones aquí”, 1974).

Según estos testimonios, luego de ser así arrasadas sus tierras, muchas personas indígenas decidían abandonarlas. Tal era el temor a los incendios provocados que “los vecinos de Ujarrás y Guatuso ven llegar con horror el verano”. A esta lista de acciones agregaban los representantes del CDPN insultos, robo de enseres domésticos y “avidez de saquear los cementerios de nuestros aborígenes para negociar con las joyas arqueológicas en los mercados internacionales” (“Indígenas sufren vejaciones aquí”, 1974, p. 9). A finales de marzo se informaba que, en Ujarrás, el despojo recibía especial impulso por los rumores que circulaban de que había ahí minas de oro (“Echarán a indígenas para aprovechar minas de oro”, 1974; “Pretenden quitar tierra a indios”, 1974).

La madera que persistía en los bosques también era objeto de robo. En enero de 1975, indígenas de Boruca denunciaban que un grupo de “blancos” conocido como “los fantasmas” hacía “depredación masiva de bosques, cuencas hidrográficas y sembradíos”. Su resguardado bosque podía “amanecer de la noche a la mañana talado en totalidad” gracias al uso de motosierras, y ser destruidos sus frijolares y milpas (Monestel Arce, 1975)⁶⁴. Pocos días después de esta noticia, indígenas de Chirripó denunciaron que se les había despojado de 150 hectáreas de “tierras cubiertas de bosques” para “comerciar con la madera”. En Chirripó esta situación no era nueva, pues dos años antes la policía local había ayudado a “unos blancos” a entrar a sus tierras para “quitarnos el bosque” (“Cacique de Matama pide protección para su tribu”, 1975).

Para finales de enero de 1975 la acumulación de ataques contra los indígenas era tal que los directivos de *La República*, periódico de circulación nacional, tomaron la decisión de iniciar una campaña en su “defensa”⁶⁵. A inicios de abril el diputado Álvaro Torres Vincenzi atribuía a dicha campaña la decisión tomada en la Asamblea Legislativa de crear una Comisión Especial para estudiar los problemas indígenas (“Investigarán maltratos a indígenas nacionales”, 1975; “Tribunal Supremo de Elecciones tendrá rango de

64 Las citas textuales son de la página 1.

65 Esta campaña se menciona en diferentes artículos, aunque no en el del 30 de enero con el cual se dice que se inauguró la campaña. Véase Gómez Pereira (1975).



Figura 5: Indígenas de Chirripó en visita a la Asamblea Legislativa, 1977. Autor: desconocido. Fuente: [Sin título] (1977). Pie original de la imagen: “Indígenas de la región de Chirripó aparecen aquí en el salón de ex Presidentes de la Asamblea Legislativa, con el diputado Abdenago Herrera Carvajal. Los indios expresaron su deseo de que el ITCO abandone la región y desista de sus proyectos de parcelación de los terrenos. Los indígenas solicitaron la colaboración de la Asamblea para mantener sus tierras libres de la influencia de los blancos”.

poder”, 1975)⁶⁶.

La violencia tomó un nuevo cariz el 27 de julio de 1975, cuando varias personas “tendieron una emboscada” a un grupo de doce estudiantes de la Universidad de Costa Rica que se encontraban en un “campo de trabajo” en San Rafael de Cabagra, en el Pacífico sur, “disparando de diferentes lugares e hiriendo a tres de ellos” (“El rector pide rápida acción”, 1975). Artículos de prensa posteriores atribuían las acciones a no indígenas que ocupaban tierras en esa reserva (“FEUCR refuta manifestaciones de la ANDE”, 1975; “Piden a Cabagra”, 1976). En febrero de 1976 una delegación de indígenas de Bajo Coen, en Talamanca –Caribe sur–, se apersonó al “Seminario de Indigenismo, Antropología de la Educación y Desarrollo de la Comunidad”, en el que se reunían autoridades de Gobierno y personas expertas internacionales, para denunciar que grandes empresarios ganaderos y madereros habían impuesto el terror en la zona con el fin de expulsarlos de sus tierras. Tres indígenas, acompañados del cura párroco de La Estrella –Caribe central–, relataron varios casos, entre ellos el de José López López, desaparecido sin rastro desde hacía varios meses, quien se sospechaba había sido asesinado luego de recibir amenazas contra su vida. Llamaron la atención hacia el ataque contra los “dos hijos menores de Ramón Morales”, quienes “fueron apedreados por peones de un

⁶⁶La Comisión inició sus funciones el 23 de abril de 1975 (“Maltratos a indígenas”, 1975). A esta Comisión se le pidió criterio sobre el proyecto de ley de 1975 en dos ocasiones, sin que conste que diera alguna respuesta. Hasta donde se sabe, no existen estudios sobre sus labores.

finquero de las cercanías. Benigno, de 3 años de edad, fue después lanzado a la corriente del río Coén, de donde lo salvaron unos indígenas que pasaban por casualidad. Domingo, de 9 años, tuvo que huir aterrorizado” (“Impera el terror en el Bajo Coen”, 1976).

Los indígenas denunciaban que en estas acciones se aliaban grandes terratenientes y empresarios con algunas autoridades de policía locales –que usualmente no eran indígenas–, funcionarios de las municipalidades y representantes locales del ITCO (“Indígenas sufren vejaciones aquí”, 1974). Desesperaban que sus denuncias, presentadas ante diferentes autoridades, no se tramitaban ni llevaban a acciones concretas de ningún tipo. Incluso se acusó al diputado Daniel Barrantes Campos, del PLN, de comprar tierras en las reservas indígenas del sur del país (“Aborigen defiende a ex diputado”, 1975; “Diputado Molina: Hasta un exdiputado compró tierras a los indígenas”, 1975; “Diputado Torres: Irregularidades en tierras indígenas”, 1975). En distintos reportajes se expresaba una creciente preocupación de que las comunidades indígenas recurrieran a medios violentos para responder a estos abusos (“En Ujarrás”, 1975; “Instituto de Tierras dice que no puede detener violencia entre los indios”, 1975).

Las actitudes y visiones de muchas de las personas que apoyaban la usurpación territorial expresaban acendradas nociones peyorativas y negativas sobre los pueblos indígenas. En 1975 la antropóloga María Eugenia Bozzoli, que llevaba para entonces muchos años de estudiar estos problemas, indicaba que, entre la gente no indígena que vivía cerca de zonas indígenas, había alguna que los “dejan en paz o les ayudan”, pero:

muchos viven denigrándolos porque ‘se emborrachan’, o porque ‘son vagabundos’ [,] ‘son supersticiosos’, ‘son sucios’, ‘perezosos’, ‘promiscuos’. Por lo general la gente que más mal habla de los indios es la que les ha ‘comprado’ tierras mientras están intoxicados, cambiándoles un terreno por perros, caballos u otros animales, a veces enfermos o inservibles[;] es la gente que les paga el jornal con litros de licor clandestino, es gente que ha cercado como terreno propio los caminos de los indios, son comerciantes que por la misma cosecha pagan menos si la vende un indio, son hombres que molestan a las mujeres indias, autoridades que no les prestan atención cuando dan quejas, que les cobran multas cuando no deben, y en general, toda la gente que desea las tierras o recursos que están en manos indígenas habla muy mal de ellos. Otros han heredado la mentalidad colonial de que el indio es incapaz, inferior, o como menor de edad (1975, p. 132).

Otra justificación prevalente para la apropiación de tierras ocupadas por pueblos indígenas era que sus poseedores estaban desperdiciándolas. La persistencia de áreas cubiertas de bosque, a las que dichos pueblos daban usos muy diversos, se citaba frecuentemente como evidencia de lo anterior (Bozzoli de Wille, 1975, pp. 130-131; Vargas Carranza, 1990, p. 13)⁶⁷.

En marzo de 1976 el presidente Oduber tomó una clara posición en contra de las invasiones, achacando “la gran injusticia” cometida contra los indígenas a “la debilidad de las autoridades judiciales y guber-

⁶⁷Argumentos prácticamente idénticos esgrimieron quienes favorecieron, durante la segunda mitad del siglo XIX, la privatización de las tierras comunales de los “pueblos de indios” de origen colonial en el Valle Central. Véase Bolaños y Quirós Vargas (1984).

namentales de varias administraciones [...] al permitir la invasión y el despojo por parte de no indígenas de las tierras y propiedades de quienes llegaron a esos territorios antes que los conquistadores españoles” (“Oduber: Declaran emergencia en zonas indígenas”, 1976). Estas declaraciones tuvieron lugar cuando el presidente se encontraba en Boruca, firmado ante multitud de indígenas un decreto ejecutivo cuyo objetivo era proteger las tierras indígenas y a sus habitantes (Decreto Ejecutivo 5905-G, 1976). Este decreto evidencia que la severidad de los problemas recién descritos, y su gran visibilización mediática, estaban teniendo efectos directos en la legislación del país, aunque no todavía en la aprobación del proyecto de ley que se había presentado en 1975.

Decretos ejecutivos y su aplicación inicial, marzo de 1976-agosto de 1977

Mientras que la motivación expresa del proyecto de ley presentado en 1975 había sido la situación particular de la reserva de Boruca-Térraba, entre 1976 y 1977 el presidente de la República firmó una serie de decretos ejecutivos que se presentaban como respuesta a la generalizada situación de violencia y despojo que ya se describió –véase el cuadro 2. Los considerandos del primer decreto –5904-G– así lo explicitaban:

- 1°- Que la población indígena de Costa Rica está gravemente amenazada en su existencia por un despojo continuo y arbitrario de sus tierras y que este fenómeno se acentuó de manera alarmante en los últimos años, llegando hasta actos de violencia.
- 2°- Que el despojo se hizo posible por el hecho de que los indígenas no tienen ningún respaldo legal de propiedad de las tierras que ellos ocupan desde tiempos inmemoriales.
- 3°- Que por otra parte, los indígenas han demostrado no poder contener por sí solos la invasión de sus tierras.
- 4°- Que por las razones anteriores los indígenas han venido solicitando desde hace mucho tiempo la creación o la legalización de Reservas inalienables y el reconocimiento de su derecho a la garantía de la tierra. [...]
- 9°- El desarrollo de la zona del Pacífico Sur [*sic*], tuvo como consecuencia desastrosa la espoliación casi total de los indígenas, por falta de legislación y medidas adecuadas. Lo mismo que ocurre actualmente con las zonas indígenas de la región Atlántica y de Coto Brus donde ni siquiera existe legislación al respecto.
- 10°- Que es de deber del Estado vigilar la seguridad de sus ciudadanos, e impedir las injusticias y malos tratos, especialmente en el caso de minorías indígenas actualmente marginadas (1976)⁶⁸.

⁶⁸ Este se fundamentaba en algunos artículos de la Constitución Política y en la Ley de Creación de la Conai (Ley 5251, 1973). El segundo decreto es mucho más breve y no tiene considerandos, pero al final del artículo 1° dice: “Lo anterior en vista de la constante invasión de tierras que han soportado los indígenas de parte de personas no indígenas, con la consecuente devastación de sus territorios, así como el maltrato y abandono en que han tenido que vivir estos compatriotas indígenas” (Decreto Ejecutivo

Cuadro 2: Decretos ejecutivos relacionados con reservas indígenas en Costa Rica, 1976-1977.

Fecha	Nombre	Título o descripción
1976	Decreto Ejecutivo 5904-G de 11 de marzo de 1976	Establece las reservas indígenas de Chirripó, Estrella, Guatuso, Guaymí y Talamanca
	Decreto Ejecutivo 5905-G de 26 de marzo de 1976	Declara zona de emergencia nacional las áreas del territorio nacional comprendidas en las demarcaciones de las reservas indígenas (Boruca-Térraba, Ujarrás-Salitre-Cabagra, China Kichá, Guatuso, Guaymí, Chirripó, Estrella, Talamanca)
	Decreto Ejecutivo 6036-G de 26 de mayo de 1976	Reforma los límites de las reservas indígenas de Chirripó, Guaymí de Coto Brus, La Estrella y Talamanca y establece la reserva de Telire
	Decreto Ejecutivo 6037-G de 26 de mayo de 1976	Extiende a las reservas indígenas de Boruca-Térraba y de Ujarrás-Salitre-Cabagra las disposiciones del Decreto 5904-G del 14 de marzo de 1976
1977	Decreto Ejecutivo 7182-G de 15 de julio de 1977	Establece Comisión de Emergencia Nacional para las reservas indígenas Chirripó, Estrella y Guaymí
	Decreto Ejecutivo 7267-G de 9 de agosto de 1977	Cambia nombre de reserva indígena de Río Peje de Pacuare a reserva indígena de Nimari-Bukeri y establece reserva indígena de Cocles
	Decreto Ejecutivo 7268-G de 9 de agosto de 1977	Establece las reservas indígenas de Sibujú Norte, Chase y Alto Pacuare

Para datos de publicación consúltese el anexo: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/rantropologia/article/view/3259/3841>

Los decretos ejecutivos 5904-G y 5905-G, presentados públicamente el 14 de marzo⁶⁹, fueron los primeros de siete⁷⁰ relacionados con reservas indígenas que se aprobaron antes de la firma definitiva de la Ley Indígena. El presidente Oduber presentó los dos primeros durante una gira que para ese fin realizó por cinco comunidades indígenas del Pacífico sur, incluida una localizada dentro de una de las nuevas reservas que el primer decreto creaba –véase la figura 6⁷¹.

Ambos decretos se publicaron en *La Gaceta* el 10 de abril de 1976, momento a partir del cual entraron

5905-G, 1976). Este se fundamentaba en algunos artículos de la Constitución Política y en la Ley 4374 de 14 de agosto de 1969 –Ley Nacional de Emergencia.

69 Existen algunas inconsistencias con las fechas en que ambos fueron firmados. Los textos oficiales dicen que el primero fue “dado” el 11 de marzo y el segundo el 26 del mismo mes. Sin embargo, reportes de prensa indican que ambos fueron “firmados” por el presidente el 14 de marzo, el primero en Brus Malís y el segundo en Boruca (“Gobierno establece reservas indígenas”, 1976; “Oduber: Declaran emergencia en zonas indígenas”, 1976).

70 Véase el cuadro 2 para una lista de todos estos decretos. Estos fueron firmados por el presidente Oduber junto con su Ministro de Gobernación, Policía, Justicia y Gracia –primero Edgar Arroyo Cordero y luego Milton Arias Calvo.

71 Estuvo en Ujarrás, Salitre, San Rafael de Cabagra, Brus Malís y Boruca (“Presidente a zonas indígenas”, 1976). Brus Malís estaba dentro de la nueva reserva de “Guaymí”, en el cantón de Coto Brus.

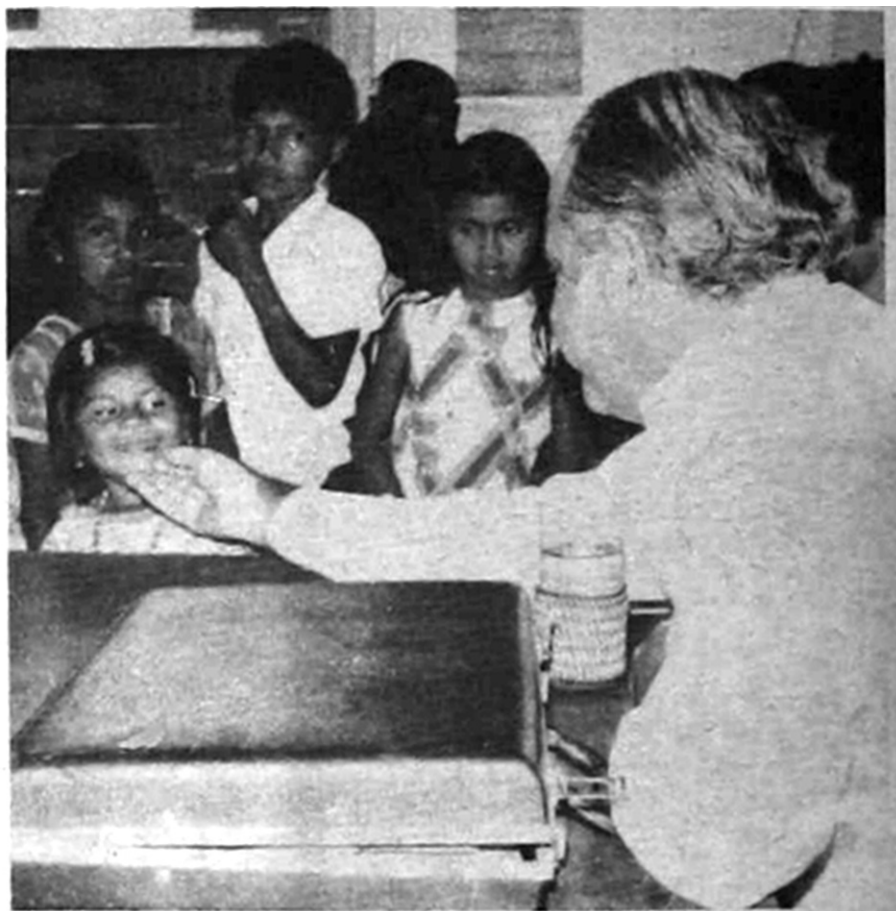


Figura 6: Presidente Daniel Oduber en Salitre, 1976. Autor: William Céspedes Chavarría. Fuente: Gobierno establece reservas indígenas. (1976). Pie original de la imagen: “En la comunidad de Salitre, el Presidente Oduber acaricia a una pequeña indígena que sonríe, ante la mirada penetrante mezclada de curiosidad de otros pequeños indígenas de la región”.

a regir. Para entonces la discusión del proyecto de ley presentado en 1975 llevaba casi cinco meses detenida, desde el 25 de noviembre del año anterior. Como se mencionó antes, es posible que estos decretos impulsaran de alguna forma la –muy breve– reanudación de la tramitación de la ley, sucedida el 3 de mayo de ese año.

Para agosto de 1977, cuando se firmaron y publicaron los últimos dos decretos del grupo, se habían creado por esta vía ocho nuevas reservas –algunas con varias “fincas” o secciones– y delimitado seis de ellas, las que se sumaban a las tres existentes desde 1956⁷². Además, todas las reservas habían sido declaradas zonas de

72 Hubo dos reservas que se crearon pero no se delimitaron: 1. Quitirrisí, 2. Matambú y “lugares vecinos”. Véanse los artículos 9º y 10º del Decreto Ejecutivo 6036-G de 26 de mayo de 1976. En el caso de la reserva de China Kichá, creada en 1956, su estatus quedó cuestionado en el artículo 3º del Decreto Ejecutivo 6037-G, donde se indica que se valoraría “la posibilidad de supresión de dicha reserva”. Siguiendo la letra del decreto, no es correcto afirmar que este eliminó definitivamente la reserva de China Kichá, como se hace en una obra de Chacón, Cajiao y Guevara (1999, p. 20). Sobre la situación de China Kichá a inicios de la

emergencia nacional y se había creado una comisión para recuperar las tierras que estuvieran en posesión de no indígenas (Decreto Ejecutivo 5905-G, 1976; Decreto Ejecutivo 7182-G, 1977)⁷³.

El apoyo presidencial a la defensa de las tierras indígenas, expresado en estos decretos y otras acciones, se trajo a colación en la discusión legislativa sobre el proyecto que se dio en la Comisión de Asuntos Jurídicos el 11 de julio de 1977. En ella el presidente ejecutivo de la Conai, Ing. Morales, resaltó la “amplia acogida” que había tenido en la Casa Presidencial para elaborar los decretos ejecutivos, que “son los que nos han permitido hacer sentir la preocupación por resolver este problema, porque es un problema. En la actualidad creo que se están dando pasos positivos en la solución de estos problemas” (ALCR, 1975-1977, f. 51). Esta declaración sugiere que la Conai también había incidido en la preparación de los decretos. En una entrevista realizada en marzo de 2024, Morales recordó que en este proceso también fueron clave dos abogados que trabajaban para la Casa Presidencial⁷⁴.

Los decretos, y en particular el primero de ellos, tuvieron una gran influencia en la forma definitiva que tomó la Ley Indígena. Como se explicará más adelante, a mediados de 1977 se entregó a la comisión legislativa que estaba examinando dicho proyecto una redacción totalmente distinta de la presentada en 1975. Al comparar esta nueva versión con el decreto 5904-G, que le precedía por casi catorce meses, queda claro que este aportó la columna vertebral de la nueva propuesta⁷⁵.

Más aún, estos decretos marcaron por derecho propio un cambio sustantivo con respecto a la legislación de las décadas precedentes. El decreto 5904-G creaba cinco nuevas reservas indígenas –art. 1º– para las cuales mantenía los principios de exclusividad e inalienabilidad –art. 6º– que entre 1973 y 1974 se habían establecido para las tres reservas entonces existentes⁷⁶. Pero en su artículo 4º el decreto iba más allá, al restituir un principio abandonado desde 1961: el reconocimiento de las “comunidades indígenas” como propietarias de las reservas. El decreto restablecía así, precisamente, los elementos básicos del Decreto Ejecutivo 45 de 1945, los mismos que la Ley de Tierras y Colonización (1961) había explícitamente repudiado. Vale decir que el decreto de 1976 agregaba elementos novedosos sobre el uso de los recursos dentro de las reservas y su administración interna, entre otros, que respondían a una valoración de las debilidades

década de 1970, véase Bozzoli de Wille (1975, pp. 117-127).

En los artículos 9º y 10º del decreto 5904-G, además, se modificaron decretos previos –decretos ejecutivos 4658 y 3886-A– que habían segregado algunas secciones de los territorios ocupados por personas indígenas.

73 Sobre la posterior trayectoria de dicha comisión, llamada Comisión de Emergencia Nacional Reservas Indígenas –Cenri–, véase Chacón Castro et al. (1999, pp. 29-32).

74 Morales no recordó sus nombres (comunicación personal, 12 de marzo de 2024). Véase también Mora Pana (2019, pp. 101-102).

75 Ocho de los quince artículos del decreto –3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 11º, 12º– pueden fácilmente vincularse con el mismo número de artículos del nuevo proyecto, aunque en este último hay modificaciones y adiciones, a veces muy importantes. De los artículos del proyecto de ley que no tienen correspondencia en el decreto –art. 1º, 10º, 11º, 12º–, solo el artículo 1º es realmente sustantivo.

76 Para tres de esas nuevas reservas se daba una delimitación detallada, lo que indica que el decreto había estado en preparación por algún tiempo. Un tema pendiente de estudiar es cómo se seleccionaron las zonas donde se crearían reservas y, una vez seleccionadas, qué procesos se siguieron para establecer sus límites. Para el caso de Matambú se ofrecen algunas pistas en Stocker (2005, pp. 40-42; 2013, pp. 70-74) y Vargas Mena (2016).

del ya mencionado decreto de 1945 y a los desafíos que se vivían en los años 1970⁷⁷. En mayo de 1976 otro decreto extendió esas disposiciones a dos de las tres reservas que existían desde 1956 –con excepción de China Kichá– (Decreto Ejecutivo 6037-G, 1976), dando así origen a un régimen de “reservas indígenas” único y uniforme.

El contexto en que las nuevas normas debían aplicarse era muy complejo. Cuando, el 14 de marzo de 1976, el presidente Oduber visitó varias comunidades indígenas del Pacífico sur para informales de los dos primeros decretos, presencié desde el aire la quema de muchas secciones de la reserva de Cabagra. Los incendios habían iniciado desde enero, arrasando muchas parcelas cultivadas y casas de habitación, y persistían el 23 de abril cuando el viceministro de Gobernación y el presidente ejecutivo de la Conai volvieron a visitar, esta vez para entregar copias de los decretos que finalmente habían sido publicados oficialmente a inicios de ese mes –véase la figura 7– (Monestel Arce, 1976). Para entonces había ardido completa “la gran reserva boscosa de Brazo de Oro, que los indios tradicionalmente mantenían como área de caza para suplir las exigencias de carne de la comunidad, e incluso en la cual realizaban algunas de sus actividades comunitarias anuales”. De otras zonas de la reserva salían “día y noche” camiones y tractores “cargados de tucas de cedro amarillo”. La confrontación con los madereros escalaba, y los indígenas recibían amenazas para evitar que se reunieran con personeros del Gobierno y de la Conai. A tempranas horas del día mismo de la visita del viceministro, el 23 de abril, personas no identificadas habían disparado “sobre las cabezas de Santiago Figueroa Ortiz, su esposa Bienvenida Figueroa y la hija de ambos Emilia, así como del indígena vecino de Calderón de Cabagra, Pastor Torres” (Monestel Arce, 1976)⁷⁸.

En un testimonio recogido en 2019, la indígena Digna Rivera, de Térraba, rememoraba la extrema tensión de esa época. Recordaba que las visitas que realizaba José Carlos Morales a zonas indígenas para enterarse de su situación e informar de la legislación en curso debían hacerse a escondidas, pues “en ese entonces se ponía precio a la cabeza de nosotros” –véase la figura 8– (Mora Pana, 2019, pp. 62, 102, 133)⁷⁹.

Las críticas y la resistencia no tardaron en expresarse en otros ámbitos. El 3 de abril se informó que en el poblado de Buenos Aires, cabecera del cantón al que pertenecían dos de las reservas más antiguas, se había creado un “Comité Pro Solución al Problema de la Tenencia de la Tierra” que agrupaba a muchas de las personas opuestas a las reservas indígenas y que, se decía, planeaba boicotear la aplicación de los decretos⁸⁰. En junio se reunió en Buenos Aires el “Comité Pro Defensa del Hombre Blanco” con la diputada Adelina Zonta Sánchez del PLN, quien expresaba simpatía por las críticas de los primeros a las reservas indígenas (“Los blancos se organizan en el sur”, 1976). En agosto de 1976 Rafael Bejarano, indígena de Guaimí de Coto Brus, denunciaba que las “municipalidades a las que están circunscritos sus territorios” tra-

77 Para una crítica de 1975 a la falta de gobierno indígena propio en la legislación, véase Bozzoli de Wille (1975, p. 132).

78 Once días antes, el indígena Baldomero Torres Torres había pedido a la Conai gestionar con la Guardia Rural la confiscación de las armas de los blancos que tenían tierras dentro de las reservas, los cuales amenazaban de muerte a los indígenas (“Piden a Cabagra”, 1976).

79 La cita textual está en la p. 102. Rivera expresó similares ideas en una entrevista de 1997 citada por Schaller (1998, p. 44).

80 Se informaba que en la reunión habían participado Francisco Cordero, Rodrigo Gutiérrez, Daniel Barrantes –ex diputado– y Juan Céspedes, ejecutivo municipal del cantón de Buenos Aires (“Boicot a ley pro indígenas”, 1976; “No boicoteamos la ley pro indígena”, 1976).



Figura 7: Incendios en Cabagra, 1976. Autor: desconocido. Fuente: Monestel Arce, Y. (1976). Pie original de la imagen: “Del río Mosca hacia el terreno de la reserva indígena luce de esta manera. La tala ha sido inmisericorde en esta zona, antigua zona para la caza, área dedicada a la caza y a la celebración de actividades comunitarias anuales, tipo ceremonial, el destino futuro es el desierto. Lo que no ha sido talado ha sido quemado, o viceversa, y el indio cada día siente más la presión que lo empuja fuera de sus heredades”.

taban a los indígenas “como animales solo por el hecho de que los funcionarios de las mismas se oponen al establecimiento de las reservas” (“Se quedaron en buenas intenciones CONAI y reservas (parte segunda)”, 1976). En agosto, miembros de la Asociación Pro Indígena de Costa Rica y de la CTC expresaban apoyo a los indígenas pero no a las reservas (“Incapaces de resolver la miseria del indio (parte primera)”, 1976; “Se quedaron en buenas intenciones CONAI y reservas (parte segunda)”, 1976), mientras que funcionarios del ITCO hacían declaraciones públicas, en contra unos y a favor otros, no obstante que la institución había formado una Unidad Indígena cuyo cometido era recuperar tierras en las reservas (Debehault, 1976a, 1976b; “Se quedaron en buenas intenciones CONAI y reservas (parte segunda)”, 1976). Trabajos de investigación futuros deberían estudiar sistemáticamente qué sectores se oponían a la creación de las reservas y cuáles



Figura 8: “Amenazas de muerte en reserva indígena”. Autor: Hugo Díaz Jiménez, bajo el pseudónimo Lalo. Fuente: Amenazas de muerte en reserva indígena. (1977).

fueron sus estrategias de organización y de respuesta⁸¹. Hay evidencia de que había divergencias, a veces muy serias, dentro de las mismas comunidades indígenas en cuanto a las reservas (“Aborigen defiende a ex diputado”, 1975; “Indios defienden a los blancos”, 1974).

En mayo de 1976, el presidente de la República firmó dos decretos más que consolidaban su apoyo a la política de reservas indígenas (Decreto Ejecutivo 6036-G, 1976; Decreto Ejecutivo 6037-G, 1976). Esta medida no apaciguó las críticas de sectores favorables que, sin embargo, consideraban que la aplicación era

81 Para el caso de Matambú, Stocker (2013) hace un análisis de las tensiones que existían al momento de la creación de la reserva.

excesivamente lenta y confusa, y que favorecía ciertas zonas indígenas por sobre otras (“Aborígenes maleku-guatusos temen choques con colonos”, 1976; Debehault, 1976a). En julio y agosto de 1977 aparecieron los últimos tres decretos –véase el cuadro 2– (Decreto Ejecutivo 7182-G, 1977; Decreto Ejecutivo 7267-G, 1977; Decreto Ejecutivo 7268-G, 1977). Las acciones desarrolladas en la aplicación de ese conjunto de normas, tales como la entrega de títulos de propiedad colectiva a algunas asociaciones de desarrollo integral formadas en ciertas reservas (“Tierras propias para comunidad indígena”, 1977; “Los indios guaymíes se organizan activamente”, 1977; “Indios dueños de sus tierras”, 1977), merecen un estudio cuidadoso a futuro, pues es razonable suponer influyeran en algunos aspectos del articulado de la Ley Indígena y de su posterior Reglamento.

En este convulso y polarizado contexto, era incierta la aplicación sobre el terreno de los decretos, y su misma supervivencia más allá de la administración de Oduber. Como veremos adelante, para los partidarios de los decretos la necesidad de convertirlos en ley era indudable, aunque el camino para lograrlo no estaba todavía claro. Si bien el proyecto de ley que se había presentado en 1975 se diferenciaba mucho de las disposiciones emitidas por los decretos ejecutivos posteriores a él, el 2 de mayo de 1977 el diputado Alfonso Carro Zúñiga, del PLN, presentó una solicitud para que continuara su trámite (ALCR, 1975-1977, f. 26), reactivándolo así por segunda vez, luego de una pausa de casi un año. A los pocos días, empezó el último tirón en el proceso de tramitación, que terminaría con la aprobación de una ley totalmente diferente de la propuesta en 1975.

Momentos finales y aprobación de la Ley Indígena

El momento del cambio, mayo-julio de 1977

La Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa retomó la discusión del proyecto de ley en dos sesiones, realizadas ambas el 11 de julio de 1977, cuatro días antes de que el presidente firmara el quinto decreto sobre reservas indígenas (Decreto Ejecutivo 7182-G, 1977). En esa ocasión, tanto la ex primera dama, Karen Olsen, como el Ing. José Carlos Morales, quienes habían sido convocados por la Comisión para ofrecer sus criterios, enfatizaron en la importancia de contar con una ley. Morales aseveraba que:

En la actualidad creo que se están dando pasos positivos en la solución de estos problemas, pero nos preocupa que se haya tenido que hacer por Decretos [*sic*], porque estos en cualquier momento podrían ser revocados y de ahí el interés de que se promulgue una ley específicamente para la solución a que nos hemos venido refiriendo (ALCR, 1975-1977, f. 51).

Olsen notaba “que los Decretos [*sic*], no obstante la buena disposición del señor Presidente, no son suficientes y será necesario dictar una ley que contenga todas las normas necesarias para la solución de los problemas indígenas” (ALCR, 1975-1977, f. 51). Esta descripción del tipo de ley requerido no coincidía

con los objetivos del proyecto que en ese momento estaba en discusión, que eran mucho más acotados y potencialmente contradecían los decretos ejecutivos. Para entonces, Morales había expresado que dicho texto ya no contaba con su apoyo.

En una entrevista de 2018, Morales indicó que el mismo grupo que estaba impulsando los decretos había iniciado, desde 1976, la “redacción de un proyecto de ley” distinto del presentado en 1975 (Mora Pana, 2019, pp. 101-102). En comunicaciones posteriores, Morales indicó que a este grupo se integraron tres diputados, uno de ellos era del PLN –Edwin León Villalobos–, otro era del PUN –Julio Molina Siverio– y el tercero del PNI –Álvaro Torres Vincenzi (comunicación personal, 12 y 18 de marzo de 2024)⁸².

El interés por crear una ley de este tipo se expresó con meridiana claridad en el artículo 4º del último decreto ejecutivo de 1976, el 6037-G, donde se afirmaba que:

La CONAI deberá promover ante la Asamblea Legislativa la promulgación de una ley sobre el Estatuto General de los Indígenas [*sic*], abarcando todas las comunidades indígenas del país y tomando en consideración todas las situaciones particulares que ellas presentan, de manera especial procurando resolver el problema en forma integral, coherente y planificada.

Morales explicaba, en un oficio del 16 de junio de 1977 dirigido a la Comisión de Asuntos Jurídicos, por qué el proyecto presentado en 1975 no cumplía con las expectativas antes expresadas. Consideraba que este:

se ha vuelto una amenaza por la forma artera y pródiga con que una vez legitimado su derecho a una parcela, se le despoja de la misma de parte del no indígena; en otras palabras, por la experiencia que hemos tenido en los últimos tiempos, hemos venido a caer en la cuenta de que los buenos propósitos contenidos en este Proyecto pueden trocar, a la corta y a la larga, en una verdadera arma de dos filos en contra de los auténticos intereses del indígena, ya que de una u otra manera sobran medios, modos o formas para arrebatarle su derecho a la tierra (ALCR, 1975-1977, f. 39).

Morales detallaba las protecciones legales ya existentes para estas propiedades, dadas por la Ley 5651 de 1974 –Reforma al transitorio de la Ley de creación de la CONAI– que declaraba las reservas indígenas inalienables (ALCR, 1975-1977, f. 40)⁸³ y por la adición de una cláusula a los títulos de propiedad entregados a indígenas en 1971 por el ITCO, la cual impedía su traspaso, arriendo, subdivisión o imposición de

⁸² Estos mismos tres diputados integraron la Comisión especial legislativa que estudiaba los problemas indígenas, formada en abril de 1975. No está claro si hubo un vínculo directo entre dicha comisión y la tarea de redactar un texto legal relativo a ese tema.

⁸³ Erróneamente, Morales indica en el acta que la inalienabilidad de las tierras indígenas está en el artículo 30 de la Ley 5251, Ley de creación de la Conai.

gravamen antes de pasados quince años desde su otorgamiento (ALCR, 1975-1977, f. 40)⁸⁴. Sin embargo, Morales consideraba que estas medidas habían sido, en la práctica, inútiles para detener la desposesión. Para apoyar su argumento, anexaba un documento con una lista de 52 propiedades localizadas en la reserva Boruca-Térraba, que en los cinco años previos habían sido compradas o apropiadas por personas no indígenas (ALCR, 1975-1977, f. 42). Concluía este anexo con la siguiente reflexión:

no se puede legislar en el sentido de dar títulos de propiedad a los indígenas por cuanto la experiencia demuestra a todas luces la violación a lo dispuesto y previsto en las escrituras públicas entregadas a los indígenas, y que hace constar que no puede traspasar el dominio de su predio hasta transcurridos 15 años (ALCR, 1975-1977, f. 43).

En el oficio principal Morales pedía archivar el proyecto original, e indicaba que la Conai tenía el objetivo de enviar en un futuro cercano un proyecto de ley que “contiene los altos propósitos de dignificación al ser humano que es el indígena basado en la experiencia real de Costa Rica y que se avenga a las demás leyes ordinarias que regulan la materia” (ALCR, 1975-1977, f. 41).

Este oficio y su anexo fueron conocidos por la Comisión en las dos sesiones del 11 de julio de 1977. Al final de la discusión, con el apoyo de Morales y las otras personas externas presentes, la Comisión rechazó la opción de archivar el proyecto y optó, más bien, por acuerpar la propuesta del diputado Molina Siverio, según la cual los interesados presentarían lo más pronto posible un texto sustitutivo que se integraría a la discusión ya existente a través de mociones (ALCR, 1975-1977, ff. 47-48). Argumentaba Molina Siverio que, de esta forma, no sería necesario reiniciar el proceso desde cero. El nuevo texto, elaborado por el grupo ya mencionado, fue presentado 15 días naturales después, el 26 de julio, por Morales a nombre de la Conai (ALCR, 1975-1977, ff. 62-66).

Proyecto renovado y discusiones finales, agosto-noviembre de 1977

En la siguiente sesión que la Comisión dedicó a este proyecto⁸⁵, realizada el 8 de agosto, se trabajó un texto totalmente nuevo. Tal como se había prometido, el documento se integró a la discusión legislativa por una moción del diputado Fernández Rothe (ALCR, 1975-1977, ff. 73, 82).

84 Según el estudio que hace Chacón Castro de algunos de estos títulos, en ellos se encuentra “una leyenda que indica: ‘Limitaciones del IDA ley 2825 art.122’. Este numeral dice que los terrenos que en virtud de esa ley se adquieran, durante diez años, no podrán ser vendidos, gravados, arrendados o subdivididos, si no es con la aprobación previa de la Institución” (2021, p. 6). De acuerdo con esto, la limitación sería por 10 años, no por 15 como afirmó Morales ante la comisión legislativa ya mencionada.

85 En este momento la conformación de la Comisión era: Juan de Dios Fernández Rothe –presidente–, Miguel Ángel Quesada Niño –secretario–, Juan Elías Lara Herrera, Arnoldo Campos Brizuela, Abdenago Herrera Carvajal, Rodolfo Emilio Piza Escalante*, Álvaro Torres Vincenzi, Álvaro José Chen Lao y Fernando Altmann Ortiz*, Jorge Luis Arce Sáenz, Julio Molina Siverio. Con un * se marca a los integrantes nuevos (ALCR, 1975-1977, ff. 30, 47, 50).

El texto llevaba un título nuevo, “Ley Indígena” y, con modificaciones comparativamente menores, corresponde a la norma que finalmente se aprobó en noviembre del mismo año. En doce artículos que no guardaban relación alguna con la propuesta inicial sino que, como ya se indicó, retomaban y reelaboraban elementos del Decreto Ejecutivo 5904-G⁸⁶, este documento abandonaba el modelo de la propiedad individual de parcelas para retornar al concepto de “reservas”, terrenos de propiedad colectiva de cada “comunidad indígena”. De igual manera, prohibía la propiedad de personas no indígenas dentro de sus límites y establecía procedimientos para expropiar a quienes la tuvieran al momento de entrar en vigencia la ley. Además, establecía una serie de directrices sobre el gobierno interno de las reservas y sobre el uso y resguardo de diversos recursos en su territorio (ALCR, 1975-1977, ff. 62-66)⁸⁷.

Entre el 8 de agosto y el 3 de noviembre de 1977 se realizaron todas las discusiones sustantivas sobre el texto sustitutivo. El artículo que consumió más atención de la Comisión fue el quinto, que se refiere a cómo proceder con las propiedades poseídas u ocupadas por no indígenas dentro de los límites de las reservas, y cómo obtener los fondos para recuperarlas⁸⁸. La discusión fue más breve, aunque también sustantiva, para el artículo 3º, especialmente lo relacionado con ventas o traspasos de tierras a personas no indígenas (ALCR, 1975-1977, ff. 77-79, 84-86) y para el tema de explotación minera presente en el artículo 6º (ff. 110, 118-121, 134)⁸⁹.

El dictamen afirmativo de mayoría de la Comisión se presentó al plenario el 7 de noviembre y los tres debates obligatorios en plenario se dieron consecutivamente el 7, 8 y 9 de noviembre. En el expediente de la Ley que se resguarda en el archivo de la Asamblea Legislativa no están incluidas las actas de discusión en plenario, pero al comparar el texto enviado al plenario por la Comisión en su dictamen afirmativo con el texto final, se nota que las diferencias son solamente de redacción (ALCR, 1975-1977, ff. 140-145, 150-155). Esto sugiere que en la discusión en el plenario no se realizaron modificaciones sustantivas.

86 En el documento no se identifica una clara influencia del Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), creado en 1957 y ratificado por Costa Rica en 1959, el cual se considera el primer instrumento de derecho internacional relacionado con pueblos indígenas y “tribales”. Este convenio, titulado “Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales” [*sic*], fue ratificado en Costa Rica por medio de la Ley 2330 de 9 de abril de 1959. Dicho convenio no se menciona en absoluto en el expediente de la Ley Indígena.

Para algunas consideraciones sobre el Convenio 107, véase Rodríguez-Piñero Royo (2004, pp. 67-70). Para la lista de 29 países que lo ratificaron, véase Rodríguez-Piñero Royo (2004, p. 79 (nota 69)).

87 El Decreto Ejecutivo 5904-G establecía en su artículo 8º un procedimiento para la recuperación de tierras de las reservas que estuvieran en manos de no indígenas.

88 Este artículo fue abordado, con mayor o menos profundidad, en las sesiones del 8 de agosto, 19 de setiembre, 2 y 3 de noviembre, al igual que en la subcomisión de tres diputados formada por el presidente de la Comisión, que fungió del 5 al 19 de setiembre (ALCR, 1975-1977, ff. 87, 98, 113-115, 131-137).

No se encuentra en el expediente legislativo un informe de la subcomisión, aunque en la sesión del 19 de setiembre se lo menciona. Lo único que se conoce al respecto es lo que se recogió en el acta de esa sesión. En la subcomisión estaban Torres Vincenzi, Altmann Ortiz y Chen Lao (ALCR, 1975-1977, ff. 88, 98).

89 Se hicieron modificaciones además a los artículos 1º (ALCR, 1975-1977, ff. 74, 82, 122, 127), 2º (ff. 75, 76, 83), 4º (ff. 80, 87), 7º (ff. 115-118) y 11º (ff. 123, 135-136). Los artículos 8º, 9º, 10º no se discutieron y se mantuvieron sin cambios.

La Asamblea Legislativa comunicó la ley aprobada al Ejecutivo el 16 de noviembre y el presidente Oduber la refrendó el 29 de noviembre con su ministro de Gobernación, Policía, Justicia y Gracia, Milton Arias Calvo (ALCR, 1975-1977, ff. 154-155). Ellos mismos firmaron el último decreto ejecutivo sobre temas indígenas dado por esa administración. Se trata del Reglamento a la Ley Indígena, que se oficializó el 23 de abril de 1978, cuando quedaban poco más de dos semanas para que terminara el período presidencial de Oduber (Decreto Ejecutivo 8487-G, 1978). Este fue publicado el 10 de mayo, dos días después de que Rodrigo Carazo Odio, candidato de una coalición que agrupaba a la mayoría de las fuerzas de oposición al PLN, recibiera la cinta presidencial.

Apoyo multipartidista y visiones integracionistas

El apoyo a este proyecto de ley fue multipartidista. El involucramiento de personas influyentes del PLN en el impulso de la legislación relacionada con las reservas indígenas, tales como Oduber u Olsen, no obstó para que otras figuras del mismo partido se opusieran. De hecho, el exdiputado Daniel Barrantes Campos⁹⁰ y la diputada en ejercicio Adelina Zonta Sánchez (“Los blancos se organizan en el sur”, 1976), ambos del PLN –y electos por el cantón sureño de Pérez Zeledón–, parecían haberse alineado con los sectores que se oponían a dicha legislación. En 2024, Morales recordaba que dos diputados del PLN se opusieron a la aprobación durante las discusiones en plenario, aunque no recordó sus nombres (comunicación personal, 12 de marzo de 2024)⁹¹.

Más aún, el avance legislativo del proyecto de ley debió mucho a figuras de la oposición. Así lo reconoció Olsen Beck, quien en la sesión de la Comisión de Asuntos Jurídicos del 11 de julio de 1977 agradeció que el respaldo se hubiera dado “sin importar los colores políticos” (ALCR, 1975-1977, f. 51). La intención de sumar apoyos multipartidistas parece haber sido clara desde el inicio. Así lo explicaba en mayo de 1976 el diputado liberacionista Campos Brizuela, recordando que antes de presentar el proyecto a la Asamblea se había convocado a todos los jefes de fracciones legislativas a una reunión, en la cual Olsen y Odio explicaron el proyecto y su importancia (ALCR, 1975-1977, ff. 1, 9, 10, 23)⁹². Es probable que el éxito de ese primer esfuerzo de cruzar líneas de partido fuera más bien modesto, pues, de los cinco diputados que firmaron para acoger el proyecto, tres eran del PLN y los otros dos eran cada uno de un partido diferente que tenía un único diputado en el Congreso (ALCR, 1975-1977, ff. 9-10)⁹³.

90 En julio de 1975 Álvaro Torres Vincenzi daba a entender que Barrantes Campos era muy cercano a Oduber (“Diputado Torres: Irregularidades en tierras indígenas”, 1975).

91 La ausencia de las actas de la discusión en plenario en el expediente legislativo de esta ley impide, por el momento, localizar esta información.

92 Quizás esta negociación explique que la presentación formal ante el presidente del Directorio de la Asamblea Legislativa, que tuvo lugar el 15 de julio de 1975, sucediera casi tres meses después de la fecha que aparece en el proyecto y su exposición de motivos –25 de abril.

93 Los diputados del PLN eran Alfonso Carro Zúñiga, José Manuel Salazar Navarrete y Arnoldo Campos Brizuela. El cuarto era del Partido Republicano –Orlando Sotela Montagné– y el quinto del Partido Agrícola Cartaginés –Juan Guillermo Brenes

Si bien este inicio pudo ser poco auspicioso en cuanto a la colaboración multipartidista, desde el inicio hubo diputados de dos partidos de oposición, el PNI y el PUN, que impulsaron el proyecto. El más visible fue el diputado Álvaro Torres Vincenzi, del PNI, que era la tercera fuerza en el Parlamento –aunque bastante atrás del PLN y del PUN. Torres Vincenzi había formado parte de la Comisión para estudiar los problemas indígenas, que estuvo en funciones durante 1975 y 1976, e intervino, según Morales, en la redacción del texto sustitutivo de la Ley que fue presentado ante la Comisión de Asuntos Jurídicos en 1977⁹⁴. Además, se mantuvo en dicha comisión durante las tres legislaturas que tomó tramitar el proyecto, por lo que conoció el texto desde el inicio. Antes de que la redacción del proyecto se modificara, él fue uno de los legisladores más enfáticos, junto con Piza Escalante y Altmann Ortiz, en el rechazo al modelo de fincas individualizadas en contraste con formas de propiedad colectiva. Junto con su correligionario, Juan de Dios Fernández Rothe –que se unió a la Comisión a partir de mayo de 1976– firmó una moción en julio de 1977 para evitar que el proyecto se desechara al cumplir dos años de presentado. Una vez introducida la nueva redacción del texto, los mismos dos elaboraron la mayoría de mociones para modificar sus primeros cuatro artículos. Igualmente, Torres Vincenzi participó en la subcomisión que se formó para ver el peliagudo tema de cómo proceder con las personas no indígenas que tenían propiedades dentro de las reservas –artículo 5º– y en las discusiones sobre cómo proteger los recursos forestales de las reservas contra los intereses de los madereros –artículo 7º– (ALCR, 1975-1977, ff. 31, 46, 74-79, 81, 83-87, 88, 115-119, 122, 123, 126-127, 135, 139-145, 146)⁹⁵. Por su parte, el correligionario de Torres Vincenzi, Fernández Rothe, no más integrarse a la Comisión tramitó la reanudación de la discusión, el 3 de mayo de 1976, además de contribuir posteriormente, en asocio con Torres Vincenzi, en las formas que se acaban de enumerar y presentar, en agosto de 1977, la moción que permitió que la Comisión acogiera el texto sustitutivo del proyecto de ley (ALCR, 1975-1977, ff. 20, 21, 46, 73).

También tuvo un papel esencial Julio Molina Siverio, del PUN, que constituía la segunda fuerza parlamentaria después del PLN. Este diputado tenía en común con Torres Vincenzi tres cosas. Primero, formó parte de la Comisión para estudiar los problemas indígenas; segundo, colaboró en la redacción del texto sustitutivo de la ley presentado en 1977 y, tercero, mantuvo su membresía en la Comisión de Asuntos Jurídicos durante las tres legislaturas que tomó la valoración del proyecto en cuestión. Fue él quien hizo la crucial recomendación, en julio de 1977, de que el proyecto no fuera archivado sino sustituido por el nuevo texto a través de mociones (ALCR, 1975-1977, ff. 47-48)⁹⁶. Además, intervino activamente en la discusión relativa al procedimiento para recuperar tierras en manos de no indígenas –artículo 5º.

Castillo.

94 Por el momento, no se sabe cuáles fueron los resultados de las gestiones de dicha comisión, que recibieron mucha atención en la prensa de la época. El aporte de Torres Vincenzi en la redacción se mencionó en una entrevista realizada a José Carlos Morales el 12 de marzo de 2024.

95 Vargas Mena presenta consideraciones interesantes sobre la trascendencia del artículo 7º para la historia ambiental de Costa Rica (2023, pp. 107-108).

96 Su aporte en la redacción se mencionó en una comunicación personal con José Carlos Morales el 18 de marzo de 2024.

Dos legisladores de oposición que se integraron a la Comisión en mayo de 1977 también tuvieron un papel esencial en la discusión de muchos aspectos sustantivos de la Ley: Fernando Altmann Ortiz, del PUN, y Rodolfo Emilio Piza Escalante, del PNI. Al igual que Torres Vincenzi y Molina Siverio, estos dos tenían experiencias previas con temas de derechos indígenas, pues habían tomado parte en las agitadas discusiones que, entre 1973 y 1974, llevaron a la aprobación de la ley que modificó el transitorio de la Ley de creación de la Conai (Ley 5651, 1974; ALCR, 1973-1974)⁹⁷. Además, Altmann fue quien redactó el dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Jurídicos favorable a la Ley Indígena (ALCR, 1975-1977, f. 137)⁹⁸.

Si bien otros diputados de oposición tomaron una posición menos entusiasta, e incluso quizás discretamente opuesta al proyecto –tales como Juan Elías Lara Herrera, de Renovación Democrática (ALCR, 1975-1977, ff. 32, 132-133)–, a partir de junio de 1977 la voz cantante la llevaron aquellos que estaban a favor. En contraste, dentro de la Comisión solo un diputado del PLN, Arnoldo Campos Brizuela, tomó una acción visiblemente decisiva en el avance del proyecto⁹⁹.

No es el tema de este artículo analizar las ideas que los legisladores articularon sobre la vinculación que debía existir entre los pueblos indígenas y la sociedad costarricense en general, que por lo demás ocuparon poco espacio en las discusiones recogidas en el expediente legislativo. Sin embargo, vale la pena notar que, al igual que en los textos legales previos –véase el [anexo](#) para una lista completa–, un discurso asimilacionista y paternalista predominó entre aquellos que se expresaron al respecto. Fue generalizada la mención a la “integración” o “incorporación” de los indígenas, aunque con variaciones sobre los mecanismos para alcanzarla y el papel que en ella jugaría “su propia tradición”. La necesidad de que el Estado protegiera a los indígenas también fue articulada de manera generalizada, aunque no todos coincidían en cuanto al grado en que las amenazas provenían de las supuestas “limitaciones” de los indígenas, de las características del sistema económico o de los abusos de los actores no indígenas. Solo el diputado Lara Herrera expresó abiertamente su rechazo a las medidas expresadas en el proyecto de ley modificado, que calificaba como discriminatorias y segregacionistas (ALCR, 1975-1977, ff. 13-14, 31-32, 50-53, 85-86, 132-133, 136, 140)¹⁰⁰.

Los matices de estas ideas, al igual que la forma específica que tomaron las tensiones o alianzas entre partidos y diputados individuales en la negociación de este proyecto, merecen un estudio detallado que aquí no puede hacerse. Sin embargo, no cabe duda de que las discusiones de las varias normas y comisiones legislativas que precedieron a la Ley Indígena son cruciales para entenderlas. A final de cuentas, el apoyo

97 Ambos diputados mencionaron dicha experiencia durante las discusiones legislativas sobre la Ley Indígena (ALCR, 1975-1977, ff. 50, 52).

98 En una de las actas del expediente de la Ley 5651 –Reforma al transitorio de la Ley de creación de la Conai–, Altmann aseveró que él había convivido con los indígenas “seis meses en dos oportunidades en Moravia de Chirripó y anduce [*sic*] metido por el Valle del Quetzal y Cerro Pando”. No explicó, sin embargo, cuándo ni en cuáles circunstancias (ALCR, 1973-1974, f. 137).

99 En noviembre de 1977, Campos Brizuela se unió a otras voces –tales como la de Miguel Ángel Quesada Niño de Renovación Democrática– para urgir a sus compañeros a dictaminar el proyecto de forma perentoria, de forma tal que pudiera llevarse a plenario dentro de los plazos necesarios (ALCR, 1973-1974, ff. 132-134).

100 La segunda y tercera cita textual son de los ff. 133 y 132, respectivamente. Aunque marginales, sí se han localizado en este expediente y en otras obras de la época referencias a visiones que enfatizan en la autonomía; por ejemplo: ALCR (1975-1977, f. 133); Bozzoli de Wille (1975, p. 128); “Ley violenta los derechos indios” (1977).

multipartidista a la Ley fue decisivo pues, como notó el Ing. José Carlos Morales en 2024, esta se aprobó por una mayoría calificada de 38 votos (comunicación personal, 12 de marzo de 2024)¹⁰¹.

Conclusiones

En febrero de 1978 el auditor de la Conai, Julio Víquez Bolaños, afirmaba que la ley aprobada apenas tres meses antes ya era “reputada como la más progresista de América Latina en materia indigenista” (“Boicot contra la nueva ley indígena denunciado”, 1978)¹⁰². Sin duda esta norma ganó notoriedad internacional para el país y las personas indígenas que, como integrantes de la Conai, se habían involucrado directamente en la discusión legislativa. En junio de 1978, por ejemplo, el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, con sede en Canadá, propuso que Costa Rica fuera la sede alternativa para la III Asamblea Mundial de Pueblos Indígenas, en caso de que algún imprevisto –que no tuvo lugar– impidiera realizarla en Australia (“Organización indígena de CR es modelo para toda América”, 1978). Algunas de estas figuras indígenas desarrollaron, en años posteriores, una distinguida labor internacional en el ámbito de los derechos indígenas (Dunbar Ortiz, 1984, p. 36; Mora Pana, 2019, pp. 61-62)¹⁰³.

El proyecto con el que se había iniciado el trámite de la Ley Indígena, en 1975, era notablemente menos “progresista” de lo que llegó a ser su texto definitivo. Así se reconocía en el dictamen afirmativo que, en noviembre de 1977, envió la Comisión de Asuntos Jurídicos al plenario legislativo, donde se indicaba que dicha comisión

se abocó, no a dictar algunas normas legales tendientes a lograr la protección de nuestros indígenas y sus reservas, sino a elaborar una verdadera ley indígena que contemple todas las normas legales que garanticen su desarrollo normal dentro de sus tradiciones, pero contando con el obligatorio asesoramiento y colaboración del Estado (ALCR, 1975-1977, f. 140).

La postura, claramente paternalista, que se expresaba en la última frase, nos recuerda que la discusión de este texto se dio en un medio en donde predominaban las visiones integracionistas de los pueblos indígenas. Los cambios drásticos que hubo entre el proyecto inicial y la ley finalmente aprobada, que el dictamen recién citado también resaltaba, reflejaban una discusión legislativa mucho más amplia. Su última iteración

101 En el expediente legislativo que se resguarda en la Asamblea Legislativa no están las actas del plenario legislativo, por lo que de momento no es posible corroborar esa aseveración.

102 Este carácter de avanzada también se menciona en Argilés Marín y Ornat Clemente (2005, p. 31); Guevara Berger y Chacón Castro (1992, p. 147); Matamoros Carvajal (1990, pp. 14, 25-26, 35); Tenorio Alfaro (1990, p. 18).

103 En su tesis de 1998, Schaller afirma que Morales era presidente del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas –WCIP por sus siglas en inglés– en la época en la que se redactó y tramitó la Ley Indígena, lo cual es incorrecto (1998, p. 43). Morales asumió la presidencia del WCIP en 1981 (Dunbar Ortiz, 1984, p. 36).

había iniciado en 1961 y se expresó en numerosas leyes y decretos ejecutivos. En un polo de la discusión se encontraba un modelo de propiedad que hundía sus raíces hasta 1939 y reconocía el derecho colectivo de una “comunidad indígena” a secciones continuas dentro del territorio nacional, que serían de propiedad exclusivamente indígena y que no podían alienarse por medio alguno. Este era el modelo de la “reserva indígena” que fue implementado, aunque de manera bastante limitada, a partir de 1945. En 1961 la Ley de Tierras y Colonización marginó este modelo en favor de otro que optaba por legitimar la posesión a través de parcelas tituladas a nombre de individuos o colectivos, sin diferenciar ni segregar a indígenas de no indígenas y sin garantizar propiedad permanente a las personas indígenas.

Este segundo modelo empezó a perder terreno legislativo desde 1973, aunque inicialmente de forma muy gradual e incierta. Si bien existieron intentos de retomarlo y consolidarlo, hasta donde se sabe ninguno de ellos tuvo éxito, por lo menos en el ámbito legislativo. Los factores que motivaron este repliegue merecen más investigación.

Pero, a inicios de 1975, cuando se presentó el proyecto que llegaría a ser la Ley Indígena, el modelo de 1961 estaba lejos de haber sido desbancado. De hecho, la redacción inicial del proyecto de ley se alineaba con algunos de los aspectos clave de aquel. Sin embargo, tal como fue aprobada en 1977, la Ley Indígena desplazó decididamente la normativa hacia las reservas. En este movimiento, la Ley continuó con una tendencia que se identifica en algunos textos legales previos, y que fue impulsada por una serie de decretos ejecutivos publicados entre 1976 y 1977. Estos últimos abrazaron resueltamente el régimen de reservas indígenas aunque, por su misma naturaleza, con menos contundencia jurídica que la eventual Ley Indígena¹⁰⁴.

En la discusión legislativa del proyecto de ley que nos ocupa –y muy probablemente también en su redacción– la participación de personas y organizaciones indígenas fue limitada, como diversos estudios han notado, aunque aun así fue importante y en este artículo se la documenta. Sin embargo, el impulso más importante provino de una amplia movilización social para la denuncia de la desposesión territorial que experimentaban los pueblos indígenas. En ella las personas y organizaciones indígenas tuvieron una parte crucial, realizando visitas a medios de comunicación, presentando denuncias policiales y judiciales y demandando acciones y atención de las instituciones estatales. En tales acciones lograron el apoyo de una gran cantidad de organizaciones e individuos de muy variado tipo, así como una gran presencia mediática. Esta efervescencia, que hasta donde se sabe no ha sido documentada antes y que requiere estudiarse de manera sistemática, colocó el tema en la palestra nacional¹⁰⁵. Sin esta activa movilización política y social es muy poco probable que la Ley Indígena se hubiera aprobado.

El apoyo multipartidista también fue clave en la aprobación de la Ley. Durante las etapas finales de su tramitación, el proyecto de la Ley Indígena contó con el beneplácito de legisladores tanto de partidos de oposición como del oficialismo. Es importante notar que la posición favorable del presidente de la República, Daniel Oduber, no aseguró que su partido, el PLN, cerrara filas detrás del proyecto, pues hubo a su interior algunas voces de disenso. En todo caso, establecer las causas del gran apoyo que lograron las de-

104 En todo este desarrollo parece, por el momento, que la influencia de la legislación internacional, incluyendo la del Convenio 107 de la OIT, no fue significativa. Sin embargo, se requieren más estudios para tener alguna certeza al respecto.

105 Para consideraciones interesantes sobre las organizaciones indígenas en el país, entre finales de los años 1970 y la década del 2000, véase Argilés Marín y Ornat Clemente (2005, pp. 33-38); Schaller (1998, pp. 75-141).

nuncias de los pueblos indígenas entre distintos sectores políticos y mediáticos requiere una investigación aparte. No se puede descartar que la simpatía hacia esa causa se alimentara del temor al agravamiento de la espiral de violencia que ya se experimentaba, así como de la identificación de los pueblos indígenas con la protección de recursos naturales, otro tema importante en el debate político de esa época¹⁰⁶.

En años posteriores a la aprobación de la Ley Indígena, e incluso hasta la actualidad, uno de los principales reclamos de los pueblos indígenas ha sido la desaplicación, por una gran mayoría de las instituciones del Estado, tanto de la Ley Indígena como de normas posteriores. En particular, se ha criticado la incapacidad de la institucionalidad estatal para asegurar la posesión territorial indígena¹⁰⁷. Esta deficiencia se hizo evidente muy poco tiempo después de aprobada la Ley. Por ejemplo, el financiamiento para recuperar las propiedades incluidas dentro de las reservas que estaban en manos de personas no indígenas fue un eje central de la discusión legislativa. En su artículo 5º, la Ley estableció que el Estado dedicaría 25 millones de colones anuales, durante el período 1979-1982, para dichas “expropiaciones e indemnizaciones” (ALCR, 1975-1977, ff. 87, 98, 113-115, 131-137). Sin embargo, el Estado no giró fondo alguno para ese fin antes de 1982, y entre 1982 y 1995 dedicó sumas que eran claramente insuficientes (Chacón Castro et al., 1999, pp. 10-11, 39-49). Si bien no se conocen estudios sobre las erogaciones estatales para este fin realizadas entre 1996 y hoy, es claro que la ocupación de personas no indígenas de propiedades, a veces numerosas y extensas, dentro de los territorios asignados a las reservas, sigue siendo uno de los problemas más graves que enfrentan estos pueblos.

Es posible que el proceso de neoliberalización que ha vivido el Estado costarricense desde finales de los años 70 (Marchena Sanabria, 2022; Vargas Solís, 2024) creara un ambiente desfavorable para la aplicación sistemática y coherente de dicha legislación (Mondol López, 2018, pp. 87-92). Debe notarse, sin embargo, que la aprobación de la Ley Indígena no obstó para que las discusiones legales relacionadas con derechos indígenas, y expresadas en multitud de decretos, proyectos de ley y aprobación de tratados internacionales, hayan continuado con enorme intensidad hasta la actualidad (Chacón Castro, 2002; Schaller, 1998).

Si se hace una revisión casual de las noticias actuales, será fácil notar que muchos de los problemas

106 El tema de la conservación de los bosques se menciona en el considerando 7º del Decreto Ejecutivo 5904-G de 11 de marzo de 1976. También en el dictamen afirmativo de la Comisión de Asuntos Jurídicos del proyecto de la Ley Indígena (ALCR, 1975-1977, f. 140). En el articulado de la Ley Indígena está presente el tema de la protección de los recursos naturales y minerales de las reservas. La prensa con frecuencia relacionaba las zonas indígenas con los esfuerzos por proteger los bosques en un contexto de generalizada deforestación; por ejemplo “Oduber: Buscaremos recuperar territorios indígenas” (1976); “Editorial. Indios, árboles y una visita presidencial” (1976).

Toda esta discusión iba de la mano con un discurso generalizado que atribuía la mayor culpabilidad de la destrucción ambiental a los productores campesinos más que a grandes terratenientes y empresarios (Picado Umaña y Botella Rodríguez, 2022), el cual pudo haber restado legitimidad a los sectores que se oponían a las medidas de protección para tierras indígenas.

Sobre las políticas de protección ambiental de la época véase Evans (1999). Vargas Mena ha analizado el “desvanecimiento” del tema indígena en la discusión, entre 1972 y 1977, del proyecto de Ley de creación del Servicio de Parques (2023, pp. 115-147). Para la compleja relación entre territorios indígenas y áreas de conservación en Costa Rica, véase Vargas Mena (2020, pp. 44-63). Para un análisis del lugar central que ha ocupado la conservación ambiental en el discurso nacionalista costarricense desde finales del siglo XX, véase Gutiérrez Arguedas y Granados Chaverri (2020).

107 Otros problemas que también se han planteado son el funcionamiento y legitimidad de las asociaciones de desarrollo integral –ADIs– en zonas indígenas y las atribuciones de la Conai. Véase, por ejemplo, Schaller (1998, pp. 41-45, 142-143).

que la Ley Indígena pretendía enmendar persisten y se han agravado (e.g. Muñoz Solano, 2024). A la vez, los sectores opuestos a los derechos indígenas han ganado mayor alcance mediático y político. El análisis a profundidad que aquí se presenta de la coyuntura de los años 1970 y de sus antecedentes permite notar que, si bien la situación actual se asemeja en algunos aspectos a la de aquellos años, hay otros elementos que marcan significativas diferencias y merecen consideraciones políticas y académicas cuidadosas.

Agradecimientos

Esta investigación se realizó con el apoyo de la Vicerrectoría de Investigación, el Espacio Universitario de Estudios Avanzados (UCREA), la Escuela de Historia y el Centro de Investigaciones Antropológicas, de la Universidad de Costa Rica, como parte del proyecto multidisciplinario “Conflictos territoriales e interétnicos en Buenos Aires, Costa Rica. Aportes interdisciplinarios para su resolución” (839-B8-258).

Agradezco a María Paula Barrantes Reynolds por su infatigable impulso para que este artículo se escribiera, y por facilitarme varios de los expedientes legislativos que aquí se utilizan. La entrevista que don José Carlos Morales amablemente me concedió, y sus respuestas a consultas posteriores, impactaron muy significativamente esta investigación. Astrid Sofía Hidalgo Navarro, Michelle Chengru Lu Huan, Ilanyt Williams Levy y Valeria Calvo Ballar me apoyaron en la localización y transcripción de diversas fuentes primarias.

Los comentarios y observaciones de María Paula Barrantes Reynolds, Elisabeth Cunin, Rubén Chacón Castro, Denia Román Solano, Diego Lobo Montoya, José Andrés Fernández Montes de Oca, Aïda Ramírez Romero, Xinia Zúñiga Muñoz y de una persona revisora anónima me permitieron mejorar el trabajo de manera muy considerable. Cualquier error que persista es mi responsabilidad exclusiva.

Referencias bibliográficas

- 5 minutos de charla. (1964, 11 enero). *La Prensa Libre*, 2.
- Aborigen defiende a ex diputado. (1975, 12 julio). *La República*, 25.
- Aborígenes maleku-guatusos temen choques con colonos. (1976, 15 julio). *La República*, 12.
- Alzado en armas el cacique Pedro Marcuzi. (1962, 29 agosto). *Diario de Costa Rica*, 15.
- Amador, J. (2004). La comunidad indígena de Curré y el proyecto hidroeléctrico Boruca. Identidad étnica y proyectos nacionales de desarrollo. *Ístmica*, 8, 108-128. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/istmica/article/view/9185>
- Amenazas de muerte en reserva indígena. (1977, 29 octubre). *La República*, 8.
- Archivo Nacional de Costa Rica (ANCR). (1919). Congreso 11438. ANCR.
- Archivo Nacional de Costa Rica (ANCR). (1932). Congreso 16279. ANCR.
- Archivo Nacional de Costa Rica (ANCR). (1943). Gobernación 9543. ANCR.
- Argilés Marín, J., y Ornat Clemente, R. (2005). El perro del hortelano: políticas públicas, institucionalidad y pueblos indígenas en Costa Rica. *Cuadernos de Antropología*, 15, 25-44. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/antropologia/article/view/10759>

- Arias Rodríguez, L., Medrano Rojas, F., Rojas Paniagua, J., y Vargas Vargas, C. (1989). *Las reservas indígenas como manifestación de propiedad agraria*. [Tesis de licenciatura]. Universidad de Costa Rica.
- Artesanos indígenas expondrán sus obras. (1977, 26 octubre). *La República*, 12.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (ALCR). (1970-1971). Expediente de Ley 4732 de 10 de marzo de 1971. Archivo de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (ALCR). (1972-1973). Expediente de Ley 5251 de 11 de julio de 1973. Archivo de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (ALCR). (1973-1974). Expediente de Ley 5651 de 13 diciembre 1974. Archivo de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (ALCR). (1974-1975). Expediente de Ley 5671 de 14 de abril de 1975. Archivo de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (ALCR). (1975-1977). Expediente de Ley 6172 de 29 de noviembre de 1977. Archivo de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (ALCR). (1990-1994). Expediente 10933, Proyecto de Ley de Cedulaación y Desarrollo en las Comunidades Indígenas. Archivo de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Asociación Cristiana de Jóvenes y la comunidad. (1977, 5 abril). *La República*, 12.
- Baires Martínez, Y. (1989). La población indígena de América Central hacia 1900. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 15(2), 81-89. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/3248>
- Boicot a ley pro indígenas. (1976, 10 abril). *La República*, 1, 23.
- Boicot contra la nueva ley indígena denunciado. (1978, 18 febrero). *La República*, 22.
- Bolaños A., M. y Quirós Vargas, C. (1984). Las tierras comunales indígenas y la política liberal agraria. El caso de Cot: 1812-1890. *Revista de Ciencias Sociales* (número especial), 23-36.
- Bolaños Arquín, M. (1986). *La lucha de los pueblos indígenas del Valle Central por su tierra comunal, siglo XIX*. [Tesis de maestría]. Universidad de Costa Rica.
- Bolaños Arquín, M. (1992). Los indígenas y la conservación de la biodiversidad: 500 años de resistencia. *Revista de Historia*, 25, 165-180. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/historia/article/view/3346/3206>
- Borge Carvajal, C. (2020). *Génesis de los territorios indígenas de Costa Rica*. Editorial Alma Mater.
- Boza Villarreal, A. (2014). *La frontera indígena de la Gran Talamanca, 1840-1930*. ET, EUCR, EUNA, EUNED.
- Boza Villarreal, A. (2018). Entre el indigenismo y las compañías bananeras internacionales: el origen de las reservas indígenas en Costa Rica, 1907-1956. *Les Cahiers ALHIM*, 36. <https://doi.org/10.4000/alhim.7135>
- Bozzoli de Wille, M. (1975). *Localidades indígenas costarricenses*. Editorial Universitaria Centroamericana.
- Brysk, A. (2000). *From tribal village to global village: indian rights and international relations in Latin America*. Stanford University Press.
- Cacique de Matama pide protección para su tribu. (1975, 5 febrero). *La República*, 1, 14.
- Camacho, A. (1987). *Antecedentes, realidad y perspectivas de la aplicación de la legislación que tutela el*

- asunto indígena en Costa Rica*. [Tesis de licenciatura]. Universidad de Costa Rica.
- Carmack, R. (1994). Resumen histórico de Buenos Aires. En R. M. Carmack (ed.), *Soplos de viento en Buenos Aires* (pp. 17-50). Editorial UCR.
- Castillo Vásquez, R. (2004). *An ethnogeography of the Maleku indigenous peoples in northern Costa Rica*. [Tesis de doctorado]. University of Kansas.
- Castillo Vásquez, R. (2005). El territorio histórico maleku de Costa Rica. *Reflexiones*, 84(1), 71-85. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/11414>
- Castro Sánchez, S. (1988). *Conflictos agrarios en una época de transición. La meseta central, 1850-1900*. [Tesis de maestría]. Universidad de Costa Rica.
- Chacón Castro, R. (1990). *Ley Indígena de Costa Rica: recopilación documental* (2 ed.). Imprenta Nacional.
- Chacón Castro, R. (1995). *Los derechos territoriales de los pueblos indígenas asentados en Costa Rica, a la luz de la legislación sobre baldíos (referencias introductorias histórico-jurídicas)*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Costa Rica.
- Chacón Castro, R. (1996). *Los derechos territoriales de los pueblos indígenas asentados en Costa Rica, a la luz de la legislación sobre baldíos*. Oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica.
- Chacón Castro, R. (Ed.). (2002). *Disposiciones jurídicas relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas en Costa Rica*. Impresora Gossestra Intl. S.A.
- Chacón Castro, R. (2021). *Situación jurídica de personas indígenas individuales que mantienen derechos de propiedad inscritos en el Registro Nacional. Un caso de personas indígenas de Boruca, con derecho de propiedad inscrito en el Registro Nacional. Sus consecuencias jurídicas*. [Manuscrito sin publicar]. Archivo personal del autor.
- Chacón Castro, R., Cajiao Jiménez, M., y Guevara Berger, M. (1999). *El Estado y la recuperación de tierras en las reservas indígenas de Costa Rica (1977-1995): análisis del aporte estatal para recuperación de tierras en los territorios indígenas de Costa Rica*. Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Chacón, R. (1998) ¿La legislación sobre baldíos ha servido de marco para la usurpación de los territorios indígenas, o es una base para la actual defensa de esas jurisdicciones? En M. E. Bozzoli de Wille, R. Barrantes, D. Obando y M. Rojas (eds.), *Primer Congreso Científico sobre Pueblos Indígenas de Costa Rica y sus fronteras. Memoria* (pp. 428-430). Editorial UNED.
- Chaves Zamora, R. (2018). *Fuimos jóvenes. Historia y memoria de las manifestaciones estudiantiles contra ALCOA en Costa Rica, 1968-2018*. [Tesis de maestría]. Universidad de Costa Rica.
- ‘Cholos’ de fiesta. (2007, 8 junio). *La Nación*.
- Colonos blancos invaden 40% de tierras indígenas. (1974, 17 junio). *La República*, 7, 9.
- Conflicto con reserva indígena regresa a estudio de comisión. (1974, 19 febrero). *La República*, 12.
- Cortés Ramos, A. (2001). Cultura política y sistema de partidos en Costa Rica: ¿nuevas tendencias en el 2002? En J. Rovira Mas (Ed.), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI* (pp. 233-253). Editorial UCR.
- Debehault, C. (1976a, 15 agosto). Realización de las reservas adelanta. *La República*, 2, 14.

- Debehault, C. (1976b, 22 setiembre). El ITCO no está contra las reservas. *La República*, 2.
- Del Popolo, F., y Schkolnik, S. (2013). Pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda de América Latina: avances y desafíos en el derecho a la información. *Notas de Población*, XL(97), 205-247. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/989d7d12-9089-41ed-8809-e6b2284abe3b>
- Denuncian graves atropellos contra grupos de aborígenes. (1974, 22 marzo). *La Nación*.
- Díaz Hernández, O. (1996). *La propiedad agraria indígena a la luz de los convenios internacionales 107 y 169 de la Organización Internacional del Trabajo*. [Tesis de licenciatura]. Universidad de Costa Rica.
- Diputado Molina: Hasta un exdiputado compró tierras a los indígenas. (1975, 8 julio). *La República*, 16.
- Diputado Torres: Irregularidades en tierras indígenas. (1975, 8 julio). *La República*, 16.
- Dunbar Ortiz, R. (1984). *Indians of the Americas. Human Rights and Self-Determination*. Zed Books.
- Durocher, B. (2025). Costa Rica. En D. Mamo (Ed.), *El mundo indígena 2025* (pp. 380-390). IWGIA.
- Echarán a indígenas para aprovechar minas de oro. (1974, 29 marzo). *Diario de Costa Rica*, 9.
- Edelman, M. (1998). Un genocidio en Centroamérica. Hule, esclavos, nacionalismo y la destrucción de los indígenas guatusos-malecus. *Mesoamérica*, 36, 539-591.
- Editorial. Indios, árboles y una visita presidencial. (1976, 18 marzo). *La República*, 8.
- El indio de Boruca: mi persecución no ha terminado. (1975, 31 enero). *La República*, 14.
- El rector pide rápida acción. (1975, 20 agosto). *La República*, 3.
- En Ujarrás. Primera víctima de violencia indígena. (1975, 4 febrero). *La República*, 1, 20.
- Evans, S. (1999). *The Green Republic: a Conservation History of Costa Rica*. University of Texas Press.
- Evitar que reservas indígenas sean vendidas. (1963, 12 febrero). *La República*, 4.
- Federación Campesina le contesta al gerente del ITCO. (1973, 27 agosto). *Diario de Costa Rica*, 17.
- FEUCR refuta manifestaciones de la ANDE. (1975, 26 setiembre). *La República*, 22.
- Fernández Aráuz, A. (2018). *Estadísticas del subsistema de educación indígena de Costa Rica: Historia y situación actual (1800-2016)*. Ministerio de Educación Pública.
- Fernández Berrocal, D. (2013). *El derecho a la propiedad comunal en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: estudio de la normativa referente a los pueblos indígenas en Costa Rica*. [Tesis de licenciatura]. Universidad de Costa Rica.
- Fonseca, E. (1983). *Costa Rica colonial, la tierra y el hombre*. Editorial Universitaria Centroamericana.
- Gálvez G., O. (1971, 7 mayo). Los guatusos también aman el progreso. *La Nación*, 72.
- Gaspar Zúñiga, P., Guevara de Padilla, M., Aiza Carrillo, R. A., Aguiluz Orellana, M., Lizano Ramírez, G., Rodríguez Sagot, F., Ocampo Ocampo, A., Soto Pachecho, L., Carazo Paredes, R., Araya Vargas, J. F., y Solórzano Saborío, R. (1972). Dictamen Negativo de Mayoría No. 4887. Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI). *Alcance n.º 95 a La Gaceta*, XCIV(190), 4461. https://museodegacetas.imprentanacional.go.cr/ver/pub/1972/10/06/ALCA95_06_10_1972.pdf
- Gobierno establece reservas indígenas. (1976, 15 marzo). *La República*, 6.
- Gómez Pereira, P. (1975, 4 marzo). Talamanca frente a situación dramática. *La República*, 2.

- Guevara Berger, M. y Chacón Castro, R. (1992). *Territorios indios en Costa Rica: orígenes, situación actual y perspectivas*. García Hermanos S.A.
- Guevara Berger, M., y Romagosa Jiménez, I. (1988). Tenencia de la tierra y marginación en la comunidad indígena de Cabagra. *Vínculos*, 14(1-2), 17-28. <https://biblioteca.museocostarica.go.cr/articulo.aspx?id=3453yart=17744>
- Gutiérrez Arguedas, A. y González Quiel, J. (2023). Conflictos socioambientales por represas y proyectos hidroeléctricos en Chiriquí, Panamá y la Zona Sur de Costa Rica. *Anuario del Centro de Investigación y Estudios Políticos*, 14, 189-223. <https://doi.org/10.15517/aciep.v0i14.53865>
- Gutiérrez Arguedas, A. y Granados Chaverri, C. L. (2020). Nacionalismo, frontera y excepcionalismo verde en Costa Rica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 46, 1-28. <https://doi.org/10.15517/aeca.v46i0.43807>
- Gutiérrez Arrieta, F. (2019). *Ondas en disputa: institucionalización de la radiodifusión en Costa Rica (1953-1978)*. [Tesis de licenciatura]. Universidad de Costa Rica.
- Gutiérrez Slon, J. A., y Moya Aburto, C. (2018). Pueblos indígenas y Estado costarricense: disputa de derechos y control territorial. *Revista Rupturas*, 8(2), 169-192. <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/rupturas/article/view/2209>
- Hilje Quirós, B. (1997). *La colonización agrícola de Costa Rica (1840-1940)*. Editorial UNED.
- Ibarra Rojas, E. (1998). Los gobernantes y la cuestión indígena en Costa Rica: el peso del legado colonial (1821-1949). En M. E. Bozzoli de Wille, R. Barrantes, D. Obando y M. Rojas (eds.), *Primer Congreso Científico sobre Pueblos Indígenas de Costa Rica y sus fronteras. Memoria* (pp. 409-426). Editorial UNED.
- Impera el terror en el Bajo Coen. (1976, 20 febrero). *La República*, 1, 16.
- Incapaces de resolver la miseria del indio (parte primera). (1976, 19 agosto). *La República*, 14.
- Indígenas denuncian destrucción de caminos. (1977, 5 mayo). *La República*, 12.
- Indígenas denuncian persecución de los blancos en sus reservas. (1974, 16 febrero). *La República*, 12.
- Indígenas recibieron decreto reivindicador. (1976, 27 abril). *La República*, 2.
- Indígenas sufren vejaciones aquí. (1974, 28 febrero). *Diario de Costa Rica*, 8, 9.
- Indios claman por títulos para que no les quiten tierra. (1971, 26 marzo). *La República*, 14.
- Indios defienden a los blancos. (1974, 6 marzo). *Diario de Costa Rica*, 1, 2.
- Indios denuncian invasión de blancos. (1974, 13 octubre). *La República*, 1, 24.
- Indios dueños de sus tierras. (1977, 19 agosto). *La República*, 1, 18.
- Increíble. En solo 3 mil has. viven indios de C.R. (1975, 24 octubre). *La República*, 3.
- Instituto de Tierras dice que no puede detener violencia entre los indios. (1975, 5 marzo). *La República*, 12.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2013). *X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011. Territorios indígenas. Principales indicadores demográficos y socioeconómicos*. INEC.
- Instituto Nacional sobre Alcoholismo (INSA) invita a la exposición de artesanía indígena de Costa Rica, que organiza Asociación Nacional Pro Desarrollo de la Artesanía (ANDA). (1977, 1 noviembre). *La República*, 20.

- Integrar los indígenas a vida nacional. (1970, 4 junio). *La Nación*, 43.
- Invasión de zonas indígenas fue denunciada. (1959, 1 abril). *La República*, 3.
- Investigarán maltratos a indígenas nacionales. (1975, 9 abril). *La República*, 1.
- Ley 4374 de 14 de agosto de 1969. (1969). https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTCynValor1=1ynValor2=1245ynValor3=1330ystrTipM=TC
- Ley 4562 de 24 de abril de 1970. (1970). http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRAYnValor1=1ynValor2=1928ynValor3=2053ynValor5=10191
- Ley 5990 de 15 de noviembre de 1976. (1976). http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTCynValor1=1ynValor2=5283ynValor3=5604ystrTipM=TC
- Ley violenta los derechos indios. (1977, 30 abril). *La República*, 2, 7.
- Llegaron a la capital. Indios de Cabagra piden acción al ITCO. (1975, 28 febrero). *La República*, 3.
- Los blancos se organizan en el sur. (1976, 10 junio). *La República*, 13.
- Los indios guaymíes se organizan activamente. (1977, 20 junio). *La República*, 7.
- Luchan ante el conquistador blanco. (1973, 6 agosto). *Semanario Universidad*, 2, 13.
- Maltratos a indígenas. Ayer dio inicio la investigación. (1975, 24 abril). *La República*, 3.
- Marchena Sanabria, J. (2022). Una insospechada crisis: El gobierno de Rodrigo Carazo Odio y su ambivalente compromiso con la reforma “neoliberal” (1978-1982). Primera parte. *Revista de Historia*, 85, 33-57. <https://doi.org/10.15359/rh.85.4>
- Matamoros Carvajal, A. (1990). *Acción indigenista en Costa Rica*. Imprenta Nacional.
- Meléndez, C. (Ed.). (1957). *Legislación indigenista de Costa Rica*. Instituto Indigenista Interamericano.
- Mondol López, L. (2018). La institucionalización de la ‘cuestión’ indígena desde el Estado costarricense. *Revista Rupturas*, 8(2), 77-100. <https://doi.org/10.22458/rr.v8i2.2114>
- Monestel A., Y. (1961, 31 enero). Opiniones de los redactores. Tierras inalienables para los indios de Costa Rica. *La Prensa Libre*, 2.
- Monestel Arce, Y. (1975, 30 enero). Los presionan con sabotaje. Indígenas anuncian despojo. Denuncian en Boruca. Se teme violencia entre los indios. *La República*, 1, 2, 13.
- Monestel Arce, Y. (1976, 28 abril). Destruyen la reserva de Cabagra. *La República*, 2.
- Montero Vargas, W. (2002). *Análisis histórico legal del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Costa Rica*. [Tesis de licenciatura]. Universidad de Costa Rica.
- Mora Pana, R. (2019). *Luchas sociales indígenas en Costa Rica, desde 1970 hasta 1990*. [Tesis de maestría]. Universidad de Costa Rica.
- Muñoz Solano, D. (2024, 1 abril). Denuncian quema intencional de 200 hectáreas de bosque, área reforestada y potreros en terrenos indígenas recuperados. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/denuncian-quema-intencional-de-200-hectareas-de-bosque-area-reforestada-y-potreros-en-terrenos-indigenas-recuperados/>
- Murillo Chaverri, C. (1998). Identidades y pueblos indios en Costa Rica: un modelo de análisis. En M. E. Bozzoli de Wille, R. Barrantes, D. Obando y M. Rojas (eds.), *Primer Congreso Científico sobre Pueblos Indígenas de Costa Rica y sus fronteras*. Memoria (pp. 299-309). Editorial UNED.

- Negligencia en cumplimiento de ley en las zonas indígenas. (1978, 30 abril). *La República*, 3.
- No boicoteamos la ley pro indígena. (1976, 18 abril). *La República*, 1, 20.
- No permitiremos atropellos. (1973, 17 diciembre). *Semanario Universidad*, 14.
- No se metan con nosotros. Indígenas advierten a diputado Herrera. (1977, 20 mayo). *La República*, 12.
- Noche cultural. (1970, 25 febrero). *La República*, 19.
- Nueva colonia agrícola en reservas indígenas. (1966, 22 noviembre). *La República*, 2.
- Oduber: Buscaremos recuperar territorios indígenas. (1976, 15 marzo). *La República*, 6.
- Oduber: Declaran emergencia en zonas indígenas. (1976, 15 marzo). *La República*, 5.
- Oduber visitará zonas indígenas. (1976, 23 febrero). *La República*, 7.
- Oduber Quirós, D., Zavaleta de Goicoechea, T., Monge Álvarez, L. A., Morales Hernández, F., y Barrantes Campos, D. (1972). Proyecto No. 4887. Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI). *La Gaceta*, XCIV(48), 1005-1007. https://museodegacetitas.imprentanacional.go.cr/pub/1972/03/09/COMP_09_03_1972.pdf
- Organización indígena de CR es modelo para toda América. (1978, 27 junio). *La República*, 18.
- Ornes Castro, M. (1983). *Los caminos del indigenismo*. Editorial Costa Rica.
- Palmer, S. (1995). Hacia la “autoinmigración”. El nacionalismo oficial en Costa Rica, 1870-1930. En A. Taracena Arriola y J. Piel (Eds.), *Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica* (pp. 75-85). Editorial UCR.
- Pérez Brignoli, H. (2010). *La población de Costa Rica, 1750-2000: una historia experimental*. Editorial UCR.
- Pérez Granados, M. M. (2024). *La construcción de la indigeneidad. Una aproximación a partir de las sentencias de la Sala Constitucional costarricense (1989-2016)*. Editorial UCR.
- Pérez Stéfanov, B. (2011). Reflexiones sobre el proyecto hidroeléctrico el Diquís y sus impactos sociales en las comunidades de Térraba, Buenos Aires y Ceibo. *Reflexiones*, 90(2), 9-25. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/14493>
- Piden a Cabagra. Desarme en reservas indias. (1976, 12 abril). *La República*, 7.
- Picado Umaña, W. y Botella Rodríguez, E. (2022). Campesinos antiecológicos. Política de tierras y conservación de bosques en Costa Rica contemporánea. *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 40, 63-87. <https://doi.org/10.14201/shhc2018366387>
- Presidente a zonas indígenas. (1976, 14 marzo). *La República*, 3.
- Pretenden despojar de tierra a indios. (1974, 14 febrero). *Diario de Costa Rica*, 7, 9.
- Pretenden quitar tierra a indios. (1974, 30 marzo). *Diario de Costa Rica*.
- Primer comité indígena se estableció. (1975, 28 abril). *La República*, 7.
- Procurador agrario: hay vigentes decretos para proteger a nuestros indios’. (1965, 6 agosto). *La República*, 4.
- Ramírez Caro, J. (2018). *El racismo entra y sale de la escuela*. Editorial UNA.
- Reunión de los Amigos de los Pueblos Indios (API). (1969, 23 setiembre). *La Nación*, 69.
- Rodríguez-Piñero, L. (2005). *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law: The ILO Regi-*

- me (1919-1989)*. Oxford University Press.
- Rodríguez-Piñero Royo, L. (2004). La OIT y los pueblos indígenas en el derecho internacional. Del colonialismo al multiculturalismo. *Trace*, 46, 59-81. <https://doi.org/10.22134/trace.46.2004.495>
- Rojas Garro, M. (2022). *El uso político de la representación social del indígena por el Estado costarricense, 1949-1992*. [Tesis de doctorado]. Universidad de Costa Rica.
- Rovira Mas, J. (2001). ¿Se debilita el bipartidismo? En J. Rovira Mas (Ed.), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI* (pp. 195-231). Editorial UCR.
- Rubio Orbe, G. (1974). Costa Rica indígena. *América Indígena*, 34(2), 291-309.
- Salas Viquez, J. (1985). La búsqueda de soluciones al problema de la escasez de la tierra en la frontera agrícola: aproximación al estudio del reformismo agrario en Costa Rica 1880-1940. *Revista de Historia*, número especial, 97-149.
- Salas Viquez, J. (1987). La privatización de los baldíos nacionales en Costa Rica durante el siglo XIX: legislación y procedimientos para su adjudicación. *Abra*, 7(7-8), 55-100. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/abra/article/view/4625>
- Salguero, M. (1971, 11 octubre). Figueres visitó Boruca. *La Nación*, 1, 2, 4.
- Salguero, M. (1973, 16 julio). Invasión del ‘blanco’ denuncian indígenas. *La Nación*, 6.
- Sancho, M. (1961). *Memorias*. Editorial Costa Rica.
- Sandoval Carvajal, I., Pernudi Chavarría, V., y Solano Acuña, A. (2007). Percepciones de la población costarricense acerca de la población indígena costarricense. *Pulso Nacional*, 54. <http://hdl.handle.net/11056/7324>
- Schaller, S. F. (1998). *Identity Politics in Search of Community-Based Development: A Case Study of the Indigenous Movement in Costa Rica*. [Tesis de maestría]. University of New Mexico.
- Se quedaron en buenas intenciones CONAI y reservas (parte segunda). (1976, 25 agosto). *La República*, 13.
- Seligson, M. (2001). ¿Problemas en el paraíso? La erosión en el apoyo al sistema político y la centroamericanización de Costa Rica, 1978-1999. En J. Rovira Mas (Ed.), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI* (pp. 87-119). Editorial UCR.
- Sigue presión contra indios. (1976, 1 mayo). *La República*, 3.
- [Sin título]. (1977, 17 julio). *La República*, 3.
- Solano Salazar, E. (2004). La población indígena en Costa Rica según el censo 2000. En L. Rosero-Bixby (Ed.), *Costa Rica a la luz del censo del 2000* (pp. 341-373). Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.
- Solórzano Fonseca, J. (2013). *Los indígenas en la frontera de la colonización. Costa Rica 1502-1930*. Editorial UNED.
- Soto Quirós, R. (1998). Desaparecidos de La Nación: los indígenas en la construcción de la identidad nacional costarricense, 1821-1942. *Revista de Ciencias Sociales*, 82, 31-53. https://revistacienciasociales.ucr.ac.cr/images/revistas/RCS49_91/RCS82.pdf
- Stocker, K. (2005). *“I won’t stay Indian, I’ll keep Studying” : Race, Place, and Discrimination in a Costa Rican High School*. University Press of Colorado.

- Stocker, K. (2013). *Tourism and Cultural Change in Costa Rica: Pitfalls and Possibilities*. Lexington Books.
- Tema del momento. Penalidades de los aborígenes. (1964, 9 enero). *La Prensa Libre*, 2.
- Tenorio Alfaro, L. A. (1990). *Reservas indígenas de Costa Rica* (2 ed.). Comisión Nacional de Asuntos Indígenas.
- Tierras de reserva indígena para blancos. (1973, 30 noviembre). *La República*, 18.
- Tierras propias para comunidad indígena. (1977, 28 abril). *La República*, 2.
- Tosi O., J. (1967). *Un estudio de reconocimiento de los recursos naturales y potenciales de las tierras de la reserva indígena de Salitre, el Valle del General, Costa Rica*. Instituto Costarricense de Electricidad.
- Tribunal Supremo de Elecciones tendrá rango de poder. (1975, 15 abril). *La República*, 8.
- Un pasado colonial que revive en Cot. (2007, 10 junio). *La Nación*. <https://www.nacion.com/archivo/un-pasado-colonial-que- revive-en-cot/DLUJHBSQ2FCEVFJ4Y4LEIZS6OQ/story/>
- Un seminario indigenista. (1970, 26 noviembre). *La Nación*, 63.
- Valverde, J. (1987). *Diagnóstico del derecho indigenista costarricense*. [Tesis de licenciatura]. Universidad de Costa Rica.
- Vargas Carranza, J. (1990). Prácticas agrícolas indígenas sostenibles en áreas del bosque tropical húmedo en Costa Rica. *Geoistmo*, IV(1-2), 1-94.
- Vargas Mena, E. (2020). *Pueblos indígenas contemporáneos en Costa Rica: construyendo sus derechos*. Universidad Nacional, Escuela de Historia.
- Vargas Mena, E. (2023). *Los pueblos indígenas frente a la conservación moderna en Costa Rica (1970-2020)*. *Colonización y resistencia*. EDUPUC.
- Vargas Mena, E. (Ed.). (2016). *Memorias de Matambú, un territorio chorotega en Guanacaste, Costa Rica. Los cuadernos de Luis Montiel y Pedro Pablo Pérez*. Universidad Nacional de Costa Rica, Observatorio de Historia Agroecológica y Ambiental.
- Vargas Solís, L. (2003). *Modelo desarrollista y de industrialización sustitutiva*. Serie Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica, 8. Editorial UCR.
- Vargas Solís, L. (2024). El proyecto neoliberal en Costa Rica (1984-2024). Orígenes, implantación y evolución. *Revista Espiga*, 23(48), 1-30. <https://doi.org/10.22458/re.v23i48.5450>
- Vásquez Calderón, J. (1984). *Política y legislación indígena en Costa Rica*. [Tesis de licenciatura]. Universidad de Costa Rica.
- Vega Blanco, Y. (1984). *Los indígenas y la propiedad*. [Tesis de licenciatura]. Universidad de Costa Rica.
- Yashar, D. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: the Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge University Press.