



SECCIÓN COSTA RICA

La institucionalidad de los asuntos indígenas en las comunidades bribris de Salitre y Cabagra, Costa Rica (1970-2000)

The Institutionalality of the Indigenous Issue in the Bribri Communities of Salitre and Cabagra, Costa Rica (1970-2000)

O marco institucional dos assuntos indígenas nas comunidades Bribri de Salitre e Cabagra, Costa Rica (1970-2000)

*Michael Badilla Loria**

Resumen: El desarrollo histórico de la institucionalidad indígena en Costa Rica, en el periodo 1970-2000, tiende a olvidarse de los intereses culturales, sociales y económicos de las poblaciones indígenas, pero como respuesta, estas últimas se han encargado de dejar claro que las instituciones están fallando, por lo que procederán a deslegitimarlas. Pero existen algunas asociaciones de desarrollo que han sabido defender sus intereses, por encima del Estado o de personas ajenas a su etnia, y su resultado es que las comunidades den su aceptación y la legitimidad a la institución como gobierno local. En este texto se realiza un acercamiento a la legitimidad y aceptación que poseen los entes oficiales como la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, y las Asociaciones de Desarrollo Integral indígena dentro de los pueblos de Salitre y Cabagra en la zona sur del país. El análisis se realiza con base en diversas fuentes primarias, como prensa nacional, documentos jurídicos, y documentaciones localizadas en la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, entre estas, cartas de miembros de la comunidad, informes de asambleas y denuncias.

Fecha de recepción: 12/01/2020 - Fecha de aceptación: 16/02/2020

* Costarricense. Bachiller en Historia en la Universidad de Costa Rica (UCR), Sede Central «Omar Dengo», San José, Costa Rica. Investigador independiente. Correo electrónico: michael.badilla.loria@est.una.ac.cr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2166-416X>.

Palabras claves: gobernabilidad; administración local; identidad cultural; sistemas jurídicos; población indígena; historia del derecho; Costa Rica.

Abstract: The historical development of indigenous institutions in Costa Rica, during 1970-2000, tends to forget about the cultural, social, and economic interests of indigenous populations, but in response, the latter have taken it upon themselves to make it clear that the institutions are failing, to which they will proceed to delegitimize them. But there are some associations that have known how to defend their interests, above the interests of the State or people outside their ethnic group, resulting in the communities giving their acceptance and legitimacy to the institution as a local government. In this text, an approach to the legitimacy and acceptance of official entities such as the National Commission for Indigenous Affairs, and the Associations for Integral Indigenous Development within the towns of Salitre and Cabagra is made. The analysis is carried out based on various primary sources, such as national press, legal documents, and documents located in the National Directorate for Community Development, such as letters from members of community, assembly reports and complaints.

Keywords: governance; local administration; cultural identity; legal systems; indigenous population; history of law; Costa Rica.

Resumo: O desenvolvimento histórico das instituições indígenas na Costa Rica, no período 1970-2000, tende a esquecer os interesses culturais, sociais e econômicos das populações indígenas, mas como resposta, estas deixaram claro que as instituições estão falhando, então eles irão deslegitimá-los. Mas há algumas associações de desenvolvimento que souberam defender seus interesses, acima dos interesses do Estado ou de pessoas de fora de sua etnia, resultando nas comunidades dando sua aceitação e legitimidade à instituição como governo local. Neste texto, aborda-se a legitimidade e aceitação de entidades oficiais como a Comissão Nacional de Assuntos Indígenas e as Associações de Desenvolvimento Indígena Integral nos municípios de Salitre e Cabagra, no sul do país. A análise é realizada com base em várias fontes primárias, como imprensa nacional, documentos jurídicos e documentação localizada na Direcção Nacional de Desenvolvimento da Comunidade, entre estas cartas de membros da comunidade, relatórios de assembleias e reclamações.

Palavras chaves: governança; gestão local; identidade cultural; sistemas legais; população indígena; história do direito; Costa Rica.

Introducción¹

La institucionalidad de la cuestión indígena en Costa Rica posee una dinámica compleja, que ha sido poco estudiada desde una perspectiva histórica, por lo anterior este artículo tiene como objetivo elaborar un análisis histórico, de acercamiento a la construcción y el funcionamiento de dicha institucionalidad, para observar cómo los distintos entes analizados son legitimados o no, por las comunidades indígenas, en el plano nacional y local, en Salitre y Cabagra, en el periodo 1970-2000.

La institucionalidad puede definirse como el «sistemas de reglas sociales establecidas y extendidas que estructuran las interacciones sociales»,² es decir, que la religión, la familia, la ley y las organizaciones son instituciones. Por la amplitud de este concepto es necesario delimitar qué se entiende como institución en este artículo, lo cual será el conjunto de normas, leyes y organizaciones estatales que se encargan de la cuestión indígena; sin embargo, para no generar confusión en el lector, al conjunto normativo en formas de leyes se le llamará marco jurídico, y a las organizaciones como la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas —en adelante, CONAI— y las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígenas —en adelante, ADII— que por su parte son supervisadas por la Dirección Nacional del Desarrollo de la Comunidad -en adelante, DINADECO- se les denominará como instituciones.

Por otro lado, los territorios indígenas en nuestro país son 24, repartidos entre 8 etnias diferentes. La distribución de estos territorios a lo largo y ancho del país es regular, con presencia de territorios indígenas en la casi totalidad de las provincias, excluyendo Heredia. En cuanto a las asociaciones en estudio, se localizan en la zona sur del país, son parte de la provincia de Puntarenas, del cantón de Buenos Aires, en los territorios de Salitre y Cabagra, ambos de la etnia bribri —ver mapas 1 y 2—.

Esta investigación consiste en un acercamiento para revitalizar el interés por los estudios de las comunidades indígenas actuales, debido a que en las últimas décadas se ha dejado de lado la investigación de los asuntos de las poblaciones de origen autóctono desde la historia reciente.³ Sin embargo, se evidencia un aumento del interés académico por los problemas territoriales actuales en los espacios indígenas,⁴ de los cuales Salitre y Cabagra son un ejemplo, invadidos por finqueros no indígenas de manera ilegal.

1 Este artículo forma parte de una investigación en desarrollo más amplia, en la cual se analiza, de manera comparativa, la institucionalidad indígena, tal y como se plantea en este texto, con las organizaciones civiles indígenas. Dicha investigación se pretende desarrollar, posteriormente, como tesis de maestría, sin embargo, cabe realizar, por este medio, un adelanto de dicha temática.

4 Guevara, Marcos (coord.), «Conflictos territoriales e interétnicos en Buenos Aires, Costa Rica. Aportes interdisciplinarios para su resolución», Propuesta de proyecto para el concurso Espacio Universitario de Estudios Avanzados (UCREA), 2018.

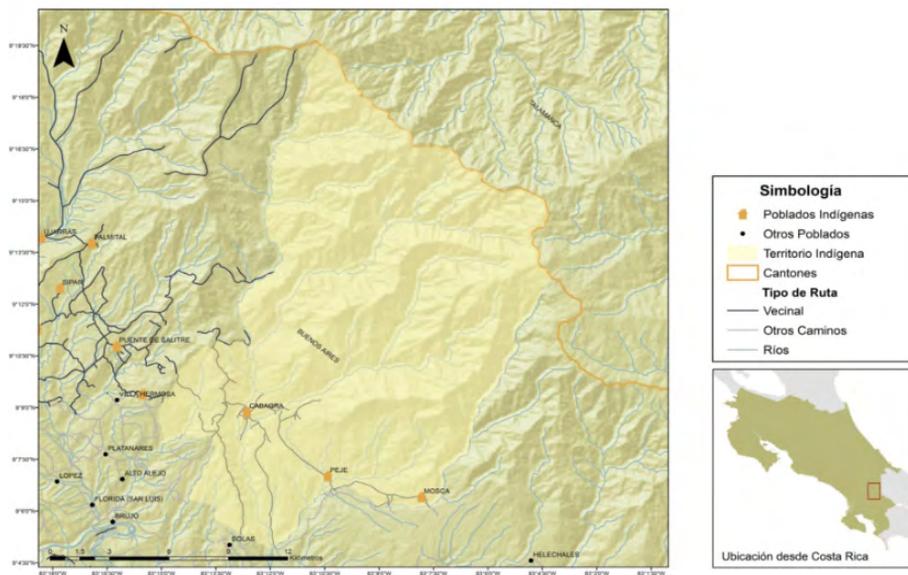
Sumado a lo anterior, los estudios recientes suelen evadir el sistema institucional del que depende la población en cuestión para gestionar dichos conflictos, por lo que se ha dejado un vacío académico sobre el tema. Esta investigación expone un análisis con el cual se puede entender el accionar y la legitimidad de las instituciones indígenas nacionales y locales frente a distintos problemas, en el periodo 1973-2000, lo cual responde a sus primeras décadas de funcionamiento, por lo que el principal problema era su manejo y legitimidad. Se establece esta periodización partiendo de la fundación de la CONAI en 1973, y terminando en el 2000, puesto que es a partir de ese año cuando los problemas por la invasión de tierras indígenas pasan a primer plano, teniendo como parte aguas la lucha en Boruca por los proyectos hidroeléctricos del ICE.

En el siguiente apartado se elabora un análisis metodológico y de las fuentes, seguido por una contextualización sobre el marco jurídico tanto nacional como internacional que rige en Costa Rica, establecido para el manejo de los asuntos indígenas. Posteriormente se analiza la institucionalidad, pero ahora desde el funcionamiento y su aceptación desde las comunidades, es decir, se estudia a la CONAI, por un lado, como ente nacional de representación de las cuestiones indígenas generales y por otro a las ADII como entes oficiales con facultades de gobernanza local en sus territorios. Se entiende gobernanza como:

[...] la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad.⁵

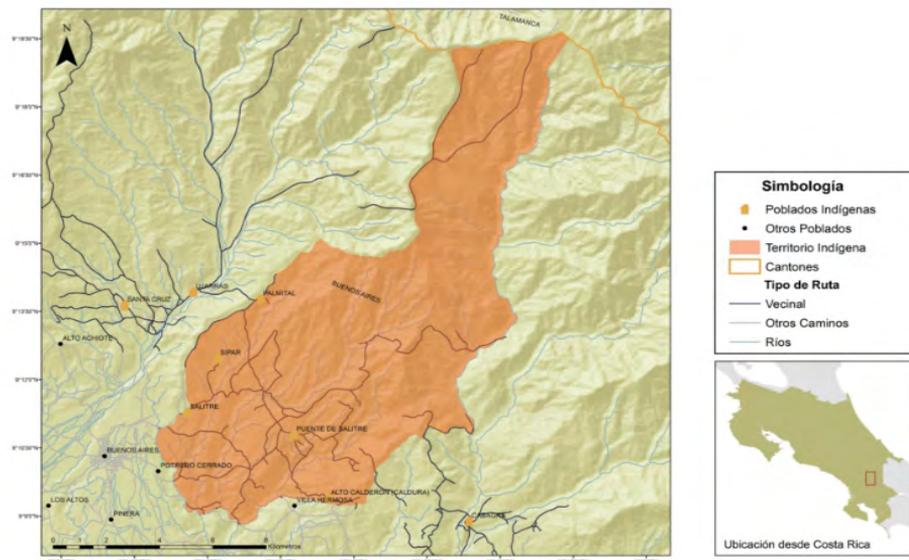
5 María Victoria Whittingham, «¿Qué es la Gobernanza y para qué sirve?», *Revista Análisis Internacional*, n.º 2 (2010): 222, <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24>.

Mapa 1. Territorio indígena de Cabagra



Fuente: Observatorio de Desarrollo. Atlas digital de los pueblos indígenas. <http://pueblosindigenas.odd.ucr.ac.cr/index.php/mapoteca/mapoteca-etnias/mapoteca-bribri>.

Mapa 2. Territorio indígena de Salitre



Fuente: Observatorio de Desarrollo. Atlas digital de los pueblos indígenas. <http://pueblosindigenas.odd.ucr.ac.cr/index.php/mapoteca/mapoteca-etnias/mapoteca-bribri>.

Metodología y fuentes

La metodología que se lleva a cabo es principalmente cualitativa, se realizará un análisis de contenido de las distintas fuentes primarias localizadas, estas en su totalidad fuentes escritas, como periódicos, correspondencia, documentos legales, etc. Fernando López afirma sobre los documentos escritos que: «En estos medios se recoge y refleja sin duda la vida de las sociedades modernas y los valores, patrones culturales y actitudes ante los problemas del hombre y de la sociedad que se hallan vigentes en cada momento».⁶ Por consiguiente, en esta investigación se pretende analizar el documento en su contexto, es decir, en el conjunto de circunstancias entre las que surgió y que permiten explicarlo. Así, se establecen las fuentes primarias como fundamentales para interpretar los hechos y estudiar, también, los factores sociales, políticos, económicos, culturales, etc. Se descubre, así, el valor del mensaje y la acción que puede desempeñar.⁷ Además, con el análisis de contenido se pretende explicitar y sistematizar lo comprendido en los mensajes y la expresión de los documentos; esto, para realizar deducciones lógicas y justificables concernientes a los documentos o los efectos de los mensajes que se toman en cuenta en el análisis.

Con el objetivo de realizar esta investigación es necesario recurrir a varios tipos de fuentes. Estas son de diverso carácter y de diferentes instituciones relacionadas con lo indígena. Para efectos de lo anterior, se lleva a cabo una revisión de la prensa nacional, enfocándose en *La Nación*. La búsqueda se limita al periodo del año 1978 hasta el año 2000. Para esto se realiza una búsqueda de prensa física de la Hemeroteca de la Biblioteca Nacional, en los tomos de *La Nación*. La información de interés que se requiere de estas fuentes es la que evidencia de cómo los indígenas utilizan los medios de comunicación para plantear sus demandas y sus problemas, lo que permite identificar los discursos y las acciones de los indígenas en ciertos momentos clave. Además, esto permite observar problemas existentes en las instituciones del Estado relacionadas con lo indígena, por ejemplo, la CONAI.

Por su parte, la CONAI posee tres archivos, el primero pertenece al Departamento Legal, el cual registra principalmente litigios legales con respecto a los problemas sobre tenencia de la tierra en los territorios. Una de las excepciones de lo anterior es una carta, en la cual se discute el tema de las asociaciones y su legitimidad desde el punto de vista jurídico, el cual genera datos de cómo responden las instituciones del Estado frente a las críticas y denuncias realizadas por los pueblos indígenas. En este documento se argumentan las justificaciones del Estado con respecto al establecimiento y mantenimiento de las ADII. El segundo archivo es el de Relaciones Públicas, en el cual se evidencia la inexistente comunicación entre la CONAI y las asociaciones. El otro archivo pertenece al Departamento de Estudios Territoriales, el cual no registra documentos pertinentes para esta investigación. La faltante de documentación anterior al año 2000 que

presenta la CONAI se debe a que desde su fundación hasta de la década de 1990 el registro documental no era llevado de manera idónea, y por ello el escaso uso de fuentes primarias provenientes de esta institución.⁸

En el archivo de la DINADECO, se ha localizado importante información, como los documentos de la Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena Salitre de Buenos Aires y de la Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena de San Rafael de Cabagra de Buenos Aires. Estos documentos abarcan un espacio temporal amplio, desde la constitución de las asociaciones hasta la actualidad. Estos archivos registran información diversa, por medio, principalmente, de correspondencia. Estas cartas tienen varias finalidades: solicitar autorizaciones para llevar a cabo asambleas, informar sobre elecciones o cambios en Junta Directiva, apelaciones, denuncias, resoluciones, etc. Ello genera información sobre la conformación y la dinámica interna de las asociaciones. En esta documentación también se manifiestan problemas y conflictos trascendentales para el análisis, pues expresan opiniones y discursos con respecto a dichas instituciones.

Los discursos se reflejan en otro tipo de correspondencia, la cual envía la población indígena para manifestar su apoyo, denuncias, descontento o dudas sobre el funcionamiento de su respectiva asociación. Algunas cartas manifiestan descontento y se pide, en ocasiones, la renovación de la Junta Directiva, pero en otras se manifiesta que las asociaciones deberían de eliminarse, como se registra en el caso de Salitre. La importancia de dichos documentos radica en que reflejan el grado de aceptación o descontento de la población indígena con respecto a esta institución, lo que es determinante para identificar el grado de legitimidad que tiene. Además, permiten observar cuáles son las justificaciones y discursos de la población para fundamentar sus argumentos contra las asociaciones.

Los documentos de las dos ADII se manejan por medio de un análisis de contenido, para observar si existe legitimidad en estas, o si, por el contrario, son rechazadas y con qué argumentos. Se realiza, además una comparativa de los contenidos de los documentos de las entidades para ver las particularidades y similitudes de cada una, en cuanto a su grado de legitimidad o rechazo por parte de su comunidad. Las variables establecidas para la sistematización del contenido de los documentos son: anomalías de funcionamiento, y estas anomalías podrían ser, presencia de no indígenas, mala planificación de asambleas, anomalías en la lista de afiliados, malversación de fondos, utilización del marco jurídico, aquí se toma en cuenta cual ley se utiliza, y con respecto a que problema se usa, y si se evidencia representación de la comunidad en la asociación en el discurso registrado en el documento.

8 Cabe mencionar que en los archivos de la CONAI existe un abundante registro sobre conflictos de tierras desde alrededor del 2000, lo que evidencia cómo este problema pasa a ser uno de los más resonantes desde esa década, y que podría ser aprovechado para futuros estudios sobre el tema.

Breve reseña de marco jurídico alrededor la institucionalidad indígena en Costa Rica, en el periodo 1973-2000

En Costa Rica existe un amplio marco jurídico especial para el manejo de las cuestiones indígenas. Como primer ejemplo se tiene la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas CONAI 5251 de 1973. Esta establece una institución desde el Estado con el objetivo de velar por los intereses y el bienestar de los pueblos indígenas costarricenses. Estos objetivos van desde un respeto por el patrimonio cultural, hasta otros de carácter más integracionista, que podrían ser beneficiosos en ciertos sentidos, pero en otros no, para las comunidades.⁹ En este caso, el artículo 4 es esclarecedor de esta argumentación, cuando establece que se debe: «Promover el mejoramiento social, económico y cultural de la población indígena con miras a elevar sus condiciones de vida y a integrar las comunidades aborígenes al proceso de desarrollo».¹⁰

Lo anterior demuestra la presencia de algunos discursos y propuestas por parte del Estado para optimar las condiciones de las poblaciones indígenas por medios de integración social y económica; pero se reconoce también que, al ser estas culturas diversas, se deben abordar de manera diferenciada a la cultura mayoritaria, para lo cual es importante promover la investigación científica de las distintas etnias.¹¹ Esto, para evitar la realización de políticas de carácter integracionista que no se ajusten a las particularidades de cada cultura, lo cual, cabe adelantar, no se logra.

La Ley Indígena n.º 6 172 de 1977, al igual que la CONAI, aparece en un contexto en el que el Estado trataba aún de mantener un sistema interventor y de bienestar para la población, aunque ya había signos de desgaste en este. Esta ley trata varias áreas problemáticas con respecto al manejo institucional de la cuestión; pero, en cuanto a las estructuras organizativas tradicionales, la Ley Indígena propone que «Las reservas serán regidas por los indígenas en sus estructuras comunitarias tradicionales o de las leyes de la República que los rijan, bajo la coordinación y asesoría de CONAI».¹²

Como se evidencia claramente, esta ley establece, de manera ambigua, la situación organizacional: primeramente, se propone que la administración del territorio indígena incurra en las estructuras tradicionales; y segundo, se instituye

9 Asamblea Legislativa, Ley de Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas n.º 5 251, 1973, artículo 4, inciso d.: «Fomentar la divulgación de los asuntos indigenistas a fin de crear conciencia sobre éstos, y así poder estimular el interés por el estudio de su cultura, en especial lo referente a las lenguas indígenas, cuyo uso y estudio serán activamente promovidos».

10 Asamblea Legislativa, Ley de Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas n.º 5 251, 1973, artículo 4, inciso a.

11 *Ibid.*, artículo 4, inciso c. «Promover la investigación científica del modo de vida de los grupos indígenas, con el propósito de lograr el más cabal conocimiento de éstos, y fundamentar así la orientación de los programas tendientes a su bienestar, para poder valorar objetivamente nuestras tradiciones culturales autóctonas».

12 Asamblea Legislativa, Ley Indígena n.º 6 172, 1977, artículo 4.

que se dé un manejo desde una estructura establecida por las leyes de la República, lo que es lo mismo que el Estado. Para dar una solución a esta propuesta ambigua, el Estado establece que los pueblos indígenas se organicen y se integren al sistema de las ADII, que están bajo el control de DINADECO.¹³ Este desarrollo jurídico se realiza sin consultar a las comunidades afectadas,¹⁴ además, como argumenta Carmen Murillo: «La promulgación de la Ley Indígena no fue el producto de la propuesta y la lucha de estos colectivos, sino más bien una “concesión gratuita” lograda al amparo de convenios internacionales».¹⁵ El resultado de lo anterior es donde reside el origen de la problemática fundamental del presente artículo.

Cabe mencionar que, desde el plano internacional, el país se ha incluido en el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la OIT de 1989, ratificado en el país en 1992. Este viene a establecer el respeto a la identidad diferenciada y a las estructuras tradicionales, la autodeterminación, la autonomía y el proceso de consulta, por parte del Estado, a las poblaciones indígenas, en caso de que se realice una acción o ley que afecte a dichas poblaciones. La importancia histórica de este convenio reside en que desde su ratificación este será el documento legal en el que se fundamenta la mayor parte del discurso indígena y el mayor elemento jurídico de lucha monopolizada por estos pueblos cuando se ven afectados por algún litigio legal.¹⁶

Además, el país se adhiere a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en 2007 y, por último, el 24 de agosto de 2015, se firma la reforma constitucional que declara al Estado como pluricultural y multiétnico, gracias a un esfuerzo que, desde los 90, se venía articulando,¹⁷ y que tiene como antecedentes el establecimiento del Día de las Culturas en 1994 y la ratificación del Convenio 169 de la OIT en 1992. Con la reforma del artículo primero de la Constitución Costarricense el reconocimiento de la multiculturalidad es total.

13 Poder ejecutivo, Reglamentación de la Ley Indígena, 1977, artículo 3.

14 Marcos Guevara y Rubén Chacón, *Territorios indígenas en Costa Rica: orígenes y situación actual* (San José, Costa Rica: García Hermanos, 1992), 59.

15 Carmen Murillo Chaverri, «Identidades y pueblos indios en Costa Rica: un modelo de análisis», en: *Primer Congreso Científico sobre Pueblos Indígenas de Costa Rica y sus fronteras* (San José, Costa Rica: EUNED, 1998), 305.

16 Es importante tener en cuenta que este es el primer documento legal ratificado en Costa Rica por iniciativa indígena, por medio de luchas y acciones colectivas desde 1988 hasta 1992. Mas información en Allen Cordero Ulate, «El movimiento social indígena en Térraba, Costa Rica. La lucha contra el Proyecto Diquís», *REALIS*, vol. 5, n.º 2 (2015): 4-25, <https://periodicos.ufpe.br/revistas/realis/article/view/8840/8815>.

17 Erick Eduardo Rojas Castroverde, *et al.*, «La declaración de Costa Rica como Estado pluricultural: reforma al artículo primero de la Carta Fundamental costarricense», *Sociedad y Políticas Públicas*, vol. 17, n.º 29 (2017): 163-164.

Surgimiento de la CONAI

Este ente gubernamental se crea en 1973, con la finalidad de regular las cuestiones indígenas y, en teoría, de proteger e integrar a esta población al desarrollo nacional. Fue creada en un contexto en el cual se venían delimitando los territorios indígenas desde 1956, en los cuales se establecen límites étnicos, con una dinámica que instauro al Estado como regulador, pero sin una presencia real de este en los territorios.¹⁸ Sumado a lo anterior, la CONAI surge con intenciones de índole indigenista, con el objetivo de la integración del indígena al desarrollo nacional, pero desde una óptica paternalista en la que este debe ser guiado por medio de la institucionalidad establecida, sin la presencia, en su construcción, de los pueblos afectados. Con la Ley indígena de 1977, el proyecto integracionista se fortalece cuando se crea la relación entre las instituciones del Estado y sus estructuras comunitarias internas.¹⁹

Se debe tener en cuenta que la iniciativa de la CONAI se da en un contexto de Estado intervencionista y benefactor, presente en Costa Rica durante el periodo 1950-1980, pero a las puertas de una crisis económica por la cual el Estado recurre a un cambio de política hacia el neoliberalismo, lo cual hace que su presencia en algunos sectores se reduzca y se recorten presupuestos. Ello afectó la acción de la CONAI en la década de los ochenta, cuando esta empieza a ser cuestionada por los mismos indígenas.

Por medio de la revisión de prensa nacional se evidencia que, en 1986,²⁰ la CONAI empieza a mostrar, no su primer problema, pero sí el que más tiene resonancia nacional y con el cual se pondrán en relieve los problemas que achacaban a la institución desde su fundación. En un artículo publicado por *La Nación* el 1 de abril de 1986,²¹ se menciona una serie de inconvenientes y anomalías por la que es denunciada la CONAI por las mismas comunidades indígenas. La institución no había realizado informes financieros desde 1982, por lo que la contabilidad tenía deficiencias, principalmente en su finanzas y uso de activos. Para abril de 1986, se hacen públicas al menos 100 demandas en contra de la CONAI, en su mayoría realizadas por las mismas comunidades indígenas, lo que refleja la posición de estas frente al ente gubernamental que se supone debe velar por ellas. En este mismo artículo se hace patente una acción que resulta muy esclarecedora de esta situación: desde el 23 de enero de ese mismo año, la CONAI había sido tomada bajo el control de la Junta Interventora de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, que se

18 Juan Antonio Gutiérrez y César Moya, «Pueblo indígenas y Estado costarricense: disputa de derechos y control territorial», *Revista Rupturas*, vol. 8, n.º 2 (2018): 173-174, <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/rupturas/article/view/2209>.

19 *Ibid.*, 174.

20 Parece importante mencionar que, durante la revisión de fuentes periodísticas durante la década de 1980, no se encuentran artículos informativos sobre los pueblos indígenas hasta este año 1986, y es precisamente un artículo sobre la CONAI.

21 *La Nación*, «Revelan anomalías en la CONAI», 1 de abril de 1986, 4A.

conforma para suplantar a la junta directiva de turno, esto debido a que «[...] esa institución no había cumplido con el mejoramiento social, económico, y cultural de la población indígena».²²

Ante las denuncias de anomalías en las finanzas de la institución, Claudio Debehault, exdirector de la CONAI, explica que «[...] los libros de contabilidad estaban atrasados porque, desde que se fundó la CONAI a 1977- período en el cual dirigían ese organismo los que ahora son miembros de la Junta Interventora-, no hubo contabilidad».²³ En esta declaración se puede observar una contra crítica por parte de Debehault, la cual hace referencia a los problemas organizativos que evidencia la comisión desde su fundación y que, a raíz de eso, se arrastran problemas en las finanzas en los años posteriores.

Un mes después de esta situación se realiza, el 2 de mayo, el primer seminario de líderes indígenas, organizado por la CONAI. Este seminario fue considerado como un proceso coyuntural del cual resultaría la integración de la nueva Junta Directiva que suplantaría a la Junta Interventora. Además de que en esta se construiría un nuevo reglamento interno de trabajo.²⁴ Este seminario se llevó a cabo, en gran medida, debido a la falta de atención que sufrían las comunidades indígenas por parte del Estado.²⁵

Con el objetivo de reestructurar a la institución, se propone en este seminario el cambio de varios artículos de la Ley de creación de la CONAI, principalmente el artículo 2 y el 14, los cuales se refieren a los procedimientos de conformación de la Junta Directiva y quién debe ser parte de ellas;²⁶ esto, dado, precisamente, porque se criticaba que personas no indígenas fueran los que representaran las cuestiones de esta población.

En los cambios que se han realizado en la ley en cuestión, se observa que esas propuestas de reforma no fueron exitosas en ese momento, ya que el artículo 14²⁷ no ha sido modificado desde su elaboración hasta el año presente —2021—. Por su parte, el artículo 2, que se refiere a quienes deben y pueden ser parte de la junta directiva y el director ejecutivo de la institución sí ha sido reformado, pero

22 Ibid.

23 *La Nación*, «Desmienten existencia de anomalías en CONAI», 4 de abril de 1986, 3A.

24 *La Nación*, «Seminario de CONAI: indígenas discuten sus luchas y metas», 3 de mayo de 1986, 12A.

25 *La Nación*, «Desatención estatal denuncia indígenas», 4 de mayo de 1986, 6A.

26 *La Nación*, «Conciliar intereses buscan los indígenas», 5 de mayo de 1986, 6A.

27 Asamblea Legislativa, Ley de Creación de Comisión Nacional... Artículo 14: «Una vez designados los siete miembros de la Junta Directiva, éstos procederán en su primera sesión a elegir un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero, un fiscal y dos vocales, señalando a la vez fecha y hora para las sesiones ordinarias. Asimismo, en esta primera sesión deberá nombrarse un director ejecutivo quien podrá ser miembro o no de la Junta directiva y tendrá las funciones que ésta le encomiende». Sistema Costarricense de Información Jurídica. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=32713&nValor3=34524&strTipM=TC.

muy posterior a 1986. El inciso a²⁸ de dicho artículo 2 fue anulado por la Sala Constitucional en el 2003, al mismo tiempo se anula el inciso b del artículo 2.²⁹

Estos apartados de la ley se han anulado debido a la poca representatividad étnica que estos proponían, por lo que el único inciso que queda vigente desde el 2003, es el c del artículo 2, que estipula que la junta directiva de la CONAI será conformada por «Un delegado de cada Asociación de Desarrollo de la Comunidad que exista en las comunidades indígenas [...]».³⁰ Esto asegura que la CONAI sea formada y dirigida por personas indígenas, ya que las asociaciones son conformadas únicamente por estos. Esto representa un avance en la legislación, pero aún se ven problemas, ya que hay asociaciones indígenas que no son bien aceptadas en sus comunidades.

Con base en las discusiones y denuncias, que se llevan a cabo en el primer seminario de líderes indígenas, se puede argumentar que hay escasa representación y actuación de las instituciones del Estado ligadas a la cuestión indígena; que en este período tenso, en el que se destituye la Junta Directiva, se da el surgimiento de la Junta Interventora y, por último, que la realización del primer seminario de líderes indígenas es producto del mal funcionamiento de la CONAI.

Tres meses después se vuelven a publicar, desde la misma institución, más anomalías que se dieron en la anterior administración que funcionaba desde 1981. Se denuncia que dicha dirección, a cargo de Debehault, no cumplía con la mayoría de los objetivos de la institución como lo eran la coordinación institucional y la divulgación de los asuntos indígenas, además de que el exdirector ejecutivo era simultáneamente funcionario del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA).³¹ Esto último era un problema, pues existían conflictos de interés en cuanto al manejo y a las decisiones políticas tomadas sobre cuestiones concernientes a los territorios indígenas, protegidos por ley, pero que el IDA en varios momentos los ha tenido como espacios de potencial explotación agraria. Para ese momento se habían registrado doscientas demandas por parte de las comunidades contra la administración 1981-1986.

Después de esta coyuntura de reestructuración y crítica contra la CONAI, esta empieza a llevar a cabo acciones en beneficio de las poblaciones indígenas.

28 *Ibíd.*, Artículo 2, inciso a. En este se postulaba que la CONAI debía estar integrada por representantes de Presidencia de la República; Universidad de Costa Rica; Universidad Nacional; Ministerio de Educación Pública; Ministerio de Gobernación y Policía; Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes; Ministerio de Salud; Ministerio de Agricultura y Ganadería; Ministerio de Seguridad Pública; Instituto Mixto de Ayuda Social; Instituto de Tierras y Colonización; Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado; Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo; Instituto Nacional de Aprendizaje; y Servicio Nacional de Electricidad.

29 *Ibíd.*, Artículo 2, inciso b. Este estipulaba que también debía haber «[...]un representante de cada uno de los Concejos Municipales de Guatuso, Talamanca, Coto Brus, Pérez Zeledón, Buenos Aires y Mora y del Concejo de Distrito de Boruca».

30 *Ibíd.*, Artículo 2, inciso c.

31 *La Nación*, «Dan a conocer nuevas anomalías en CONAI», 25 de julio de 1986, s.n.p.

Un ejemplo inmediato de esto es un proyecto de becas, el cual viene a disminuir la desatención educativa de los jóvenes de las comunidades indígenas. Se extienden 100 becas para estudiantes indígenas de secundaria en Buenos Aires de Puntarenas y otras 50 becas fueron otorgadas en Palmar, además se brinda ayuda material a algunas poblaciones y albergues.³²

Esto demuestra un cambio en el actuar de la institución, tomando un papel más activo. Sin embargo, su activación no es precisamente bien vista, por la tendencia a representar más los intereses del Estado, que los intereses propios de las poblaciones indígenas. Debido a esto, surgen organizaciones civiles que se han encargado de combatir y denunciar las acciones de la CONAI. En esta línea, cabe mencionar las denuncias realizadas por parte de la Mesa Nacional Indígena (MNICR), que ha elaborado varios informes de diversos temas en los cuales se observan las críticas contra la institución. Destaca la crítica que se hace desde la MNICR sobre la actitud del Estado, el cual actúa a través de la CONAI, de manera integracionista, paternalista y clientelista.³³

Lo primero se refiere a que los planes esbozados por el Estado siempre tienden a no tomar en cuenta las particularidades culturales y que, además, promueven la inclusión de las poblaciones indígenas a la cultura dominante, aunque existe una legislación que previene sobre esto. Segundo, el paternalismo básicamente influye en que las poblaciones indígenas sean vistas como actores políticos y sociales de segunda y débiles, necesitados de la protección y guía del Estado. Tercero y último, la crítica al clientelismo reside en que se llevan a cabo maniobras políticas periódicas a favor de las poblaciones indígenas en cambio de favores políticos, como votos o apoyo y adhesión política.

Es posible que el acto que más evidencia la poca representación de los intereses indígenas que posee la CONAI es su total oposición a la propuesta de la Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, la cual fue escrita y propuesta por el movimiento indígena, en 1994, el apoyo de la CONAI a esta propuesta ha sido nulo e, incluso, ha trabajado en contra de ella. En un informe de la MNICR sobre el proceso de consulta en el 2006 para la puesta en marcha de la ley, se menciona la posición histórica de la CONAI, cuando se describe como antecedente que el proyecto en años anteriores había estado en discusión en la Asamblea Legislativa pero que: «[...] el proyecto no llegó a Segunda Lectura, por la intervención de la institución gubernamental Comisión Nacional de

32 *La Nación*, «Becan a jóvenes indígenas», 7 de agosto de 1986, 2A.

33 MNICR, «Informe indígena situación de los Derechos Humanos relativos a los pueblos indígenas, en referencia a los compromisos asumidos por Costa Rica con motivo del Examen Periódico Universal mayo 2012-mayo 2014», San José, 2015, 1. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/CRI/INT_CERD_NGO_CRI_21260_S.pdf.

Asuntos Indígenas (CONAI), que presionó hasta que la Asamblea Legislativa archivó el expediente, en el año 2000».³⁴

En el proceso de consulta de 2006, la CONAI tampoco aportó económicamente ni acompañó en la realización del proceso, lo que sí hicieron algunas organizaciones civiles y universidades públicas. Además, según la MNICR «[...] sin argumentos, en forma irrespetuosa a la Asamblea Legislativa; instituciones especializadas y la MNI, se dedicó a cuestionar el procedimiento de la consulta».³⁵ Este actuar ha generado que la CONAI sea catalogada como contraria y dañina para la situación de los pueblos indígenas del país. Esto no precisamente desde la década de los 2000, sino desde antes. Por su parte, la propuesta de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas de 1994 proponía, en su artículo 38,³⁶ la erradicación de la CONAI, y el Establecimiento del Fondo Nacional de Desarrollo Indígena, que según el artículo 40 inciso a,³⁷ sería financiado en parte, con lo que se destina públicamente a la CONAI. Viendo esta propuesta podemos inferir la razón por la cual la CONAI ha tomado una posición tan opuesta: lucha por no desaparecer.

Sin embargo, haciendo un repaso de lo que se ha evidenciado en esta sección, la actuación de la CONAI, a pesar de ser una organización que refleja, en teoría, un interés del Estado por las cuestiones indígenas no ha sido la más acertada. Sus problemas organizativos y financieros a lo largo de los años, las tensiones internas, las demandas hacia esta por parte de las comunidades indígenas y su inexistente apoyo ante las iniciativas legales y jurídicas que surgen desde el seno de la misma población, a la cual debería representar, manifiesta un proceso en el que es evidente una reacción crítica y la constata demanda de su eliminación.

Contexto jurídico de las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígenas en Costa Rica

En esta investigación consideramos a las ADII como la última extensión de la institucionalidad tejida por el Estado en estas comunidades. Teniendo en cuenta que son organismos por derecho privado, estas fueron establecidas el 20 de diciembre de 1977 en el Reglamento de la Ley Indígena, para ser el ente que

34 MNICR, «Informe proceso de consulta proyecto de Ley Desarrollo Autónomo de Los Pueblos Indígenas de Costa Rica, C.A.», San José, 2006, 5. http://pueblosindigenas.odd.ucr.ac.cr/images/documentos/pdf/doc_2_informe_consulta.pdf.

35 *Ibid.*, 22.

36 Propuesta Ley de desarrollo autónomo de los pueblos indígenas (1994), Artículo 38: «Créase el Fondo Nacional de Desarrollo Indígena, adscrito al Ministerio de Planificación, que se encargará de recaudar y distribuir entre los Consejos Indígenas de cada territorio los recursos para el desarrollo indígena y su sistema de crédito. Dichos recursos serán administrados por el Consejo Indígena Territorial de cada territorio en el monto que le corresponda y estarán sujetos al control y fiscalización de la Contraloría General de la República».

37 Propuesta Ley de desarrollo autónomo de los pueblos indígenas (1994), Artículo 40: «Serán fuentes de financiamiento del Fondo: a) La subvención que en la Ley del Presupuesto General Ordinario de la República se le ha estado dando a la actual CONAI».

representaría jurídicamente a las poblaciones, es decir, son constituidas como los gobiernos locales indígenas oficiales, con la potestad de administrar los territorios de manera comunal por los indígenas y para estos; sin embargo, se declaran de utilidad pública para dicha función.³⁸ Este hecho posee como contexto un proceso que inicia en 1956, cuando se empiezan a delimitar algunos territorios indígenas, dándole así un espacio de acción al Estado en el cual, por medio del desarrollo de un marco institucional —leyes y organizaciones estatales—, pudiera afianzar su control hegemónico sobre esta población. Esto se evidencia con la creación de la CONAI, y la Ley Indígena de 1977, mediante la cual se afianza la relación con las comunidades, se establecen las ADII, regidas por la DINADECO, sin consulta o presencia de indígenas en la elaboración del marco institucional.

Viendo esta situación surge la interrogante: ¿de qué depende una ADII para que sea aceptada, o no, en su comunidad? La respuesta a esto puede parecer complicada, pero en una palabra podemos responder: Representatividad. De esto es lo que depende la aceptación y legitimidad local de una asociación. Un gobierno local que representa los intereses indígenas y defiende a la comunidad frente a problemas surgidos por cuestiones ajenas por lo general es considerada legítima. Por otro lado, si esta deja de lado la defensa de los intereses indígenas es deslegitimada por la población.

Cabe dejar claro que esta es una legitimidad o falta de legitimidad local, por llamarla de alguna manera, informal, ya que, aceptadas o no por la población, las asociaciones poseen la legitimidad oficial que confiere la ley. No obstante, analizar esta legitimidad que se le da localmente nos dice más sobre la situación de las ADII que la legitimidad oficial. Por lo que aquí se intentará, en el grado que permitan las fuentes, estudiar dicho tema con base en las comunidades de Salitre y Cabagra, desde su fundación, 1977, hasta el año 2000.

Pero antes de realizar el análisis histórico de estas, es importante mostrar cuáles son las justificantes planteadas por el Estado de la permanencia de las asociaciones, a pesar de que no han sido pocas las peticiones de su eliminación, incluso en la propuesta de Ley de Desarrollo Autónomo. Las justificaciones se pueden ver en una resolución de la Sala Constitucional ante una petición de eliminación de las ADII. Esta plantea, primero, que el Estado tiene el derecho de imponer ciertas condiciones para que se dé una administración de los recursos que se les otorga, de manera gratuita, a los pueblos indígenas —principalmente tierras—; segundo, que el establecimiento de las asociaciones no es contrario al marco jurídico establecido en Costa Rica —Constitución, Ley Indígena y Convenio 169—; tercero, que la Asociación de Desarrollo Indígena más que ninguna otra figura jurídica es la que más se parece a la naturaleza comunitaria de

38 Poder Ejecutivo, Decreto n.º 15 626. Declaración Utilidad Pública Asociación Indígena de Costa Rica. 1984. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=15428&nValor3=16535&strTipM=TC.

la estructura tradicional indígena; cuarto, que esta forma de estructura jurídica le permite a los indígenas disfrutar de ciertos beneficios económicos que otras organizaciones no disfrutaban.³⁹

La legislación es amplia, pero ambigua en cuanto a la organización local indígena; mientras se plantea un discurso de respeto a las estructuras tradicionales, siempre se han dejado portillos legales, los cuales permiten a la Sala Constitucional llegar a esas conclusiones, con las que se declara, sin lugar, la demanda. Sin embargo, el hecho de que se hiciera la denuncia por parte de un indígena dice bastante de la visión que se tiene de las asociaciones en algunas comunidades.

Gestión de la Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena Salitre de Buenos Aires (ADII Salitre), entre 1978 y 2000

La ADII de Salitre se constituye, como evidencia en su acta constitutiva, el 26 de noviembre de 1977,⁴⁰ sin embargo, se inscribe oficialmente a la Dirección Nacional de Desarrollo en la Comunidad (DINADECO) el 18 de enero de 1978,⁴¹ cuando ya era ley. Es interesante que se fundara casi un mes antes de que se decreta por ley que los gobiernos locales en las comunidades indígenas serían dichas asociaciones. Esto podría ser indicio de una rápida aceptación de este ente como representante legítimo de la comunidad de Salitre. Sin embargo, la evidencia muestra todo lo contrario.

La revisión de fuentes primarias en el archivo de la DINADECO indica que, en Salitre, la asociación es, rápidamente, fuente de conflicto; de manera constante la comunidad denuncia anomalías en las elecciones, conflictos por parentesco, malversación de fondos, injerencia de personas no indígenas, etc. Desde la fecha de su constitución y posterior inscripción no se evidencian conflictos de ningún tipo. Pero tan pronto como fue la segunda elección de la Junta Directiva, en 1980, se empiezan a observar denuncias. La primera anomalía de la que se tiene registro es sobre una petición del Departamento Legal de la DINADECO para que se investigue un supuesto parentesco familiar entre dos miembros de la junta que trabajan en 1980. Sobre esta denuncia no se obtiene respuesta alguna.⁴² A lo largo de la década de los ochenta, en la documentación revisada se encontraron tres denuncias de este tipo, por lo que no se le considera una denuncia frecuente. Para la década de 1990 no se registraron problemas de este tipo.

En cuanto a otra clase de anomalías, en 1982, la Junta Directiva del Sindicato de Trabajadores Agrícolas y Ganaderos de Salitre (SITAGS) denuncia 4 casos: se reitera un problema por un supuesto parentesco familiar en la junta, hay dos hermanos, lo cual es ilegal; se denuncia la injerencia de no indígenas en los asuntos de la asociación; incumplimiento del tiempo que llevaba residiendo el presidente de la Junta Directiva en la comunidad, quien tenía tres meses de vivir en Salitre cuando lo mínimo requerido es un año; y la presencia de un

indígena ajeno a la comunidad, procedente de Ujarrás.⁴³ Todas estas denuncias son justificadas mediante la legislación que determina la DINADECO. La resolución por parte de la DINADECO es ambigua y poco clara, ya que los casos del parentesco y la presencia de un no indígena en la Junta Directiva se logran comprobar, pero no se hace explícita ninguna acción. Igualmente, la resolución permite entender un poco la presencia de los no indígenas en las asociaciones de desarrollo, en dicha resolución se expone:

En cuanto al nombramiento de un NO indígenas en la Junta Directiva, menciona el promotor que en varias oportunidades solicitó el pronunciamiento al respecto en la Dirección Regional y que este nunca se produjo. Que esta situación se presenta también en otras Juntas Directivas de Asociaciones Indígenas en Buenos Aires, por la dicha razón de que en la zona nunca ha existido una definición al respecto.⁴⁴

Aquí se infiere que no hay definición respecto a si es legítimo que haya no indígenas en la directiva de las asociaciones, lo que sí queda explícito es que es muy común esta práctica. Mediante la revisión del marco jurídico alrededor de la conformación de las ADII no se ha encontrado nada referente a si es o no legítima la presencia de no indígenas en estas; sin embargo, con base en el análisis de otras leyes, como la Ley Indígena de 1977, es posible decir que la presencia de un no indígena es un problema. Primero, porque el artículo 4 de la Ley Indígena establece que las reservas deben de ser regidas por los mismos indígenas, ya sea en sus estructuras tradicionales, o por medios de las que establezca el Estado; segundo, porque la presencia de personas no indígenas en el territorio es ilegal, ya que esta supondría la tenencia de tierra por parte de un no indígena, lo cual es prohibido por ley; tercero, que las asociaciones son las representantes oficiales y los gobiernos locales de las comunidades, por lo cual es preciso que sea integrada por indígenas de la comunidad. Mas esclarecedor es el hecho de que cada vez que hay presencia de un no indígena en la asociación es denunciada por la comunidad.

En el año 1986 los *awapa*⁴⁵ de la comunidad argumentan muy claramente la cuestión de la identidad indígena ligada a su gobernabilidad comunal y el problema que representa la presencia de los no indígenas en el gobierno local. En su carta comentan que hay pobladores de la comunidad que ya no se consideran

43 SITAGS, Carta de SITAGS denunciando anomalías en la ADII Salitre, 16 de octubre 1982, Archivo DINADECO, Tomo I Salitre, 72-73.

44 DINADECO, Resolución sobre denuncia de la SITAGS, 24 de noviembre 1982, Archivo DINADECO, Tomo I Salitre, 52-53.

45 Los *awapa* son líderes tradicionales de la cultura bribri, son los poseedores del conocimiento ancestral, médico y religioso. Desde el año 1986 se han organizado por medio de una organización civil llamada Asociación Awapa con el fin de rescatar los valores y tradiciones bribri. Para más información consultar: Iglesia Luterana Costarricense. Awapa; Médicos y Líderes Indígenas. *ILCO*. 2020. Consultado el 15 de noviembre de 2020. <https://www.ilco.cr/index.php/programas/indigenas/historias/738-awapa.html>.

indígenas, a pesar de ser nacidos en el seno de la cultura, y que son parte de la asociación. Ellos comunican:

Nosotros los awapa no estamos de acuerdo con la asociación integral de Salitre porque la Junta Directiva de esa organización no está de acuerdo con el Consejo de awapa, ellos todos son maestros indígenas que quienes pierden sus propios cultura, idioma, tradición, muchos de ellos no quieren ser indio por lo cual ya no hablan la idioma [*sic*].⁴⁶

Esta cita evidencia un escenario bastante complicado, en el cual no solamente es mal vista la presencia de blancos en la asociación, sino que tampoco se tolera el hecho de que esta no tenga una «identidad indígena», además denota la complejidad interna en cuanto a conflictos entre las ADII y los líderes políticos tradicionales. En resumen, el gobierno local no debe, solamente, representar los intereses indígenas, sino que este debe ser indígena por sí mismo. Esto, a la vez, es una señal de la falta de consulta y de no participación de los indígenas al momento de construir la institucionalidad en cuestión por parte de Estado. La carta de los awapa continua así:

Como máxima autoridad de la comunidad quieren mandar como les venga en gana, unos años más vamos a perder el ser indios legítimos porque van a afiliar muchos blancos en la asociación, al llegar un blanco ser presidente de la asociación ya nosotros no valemos nada.⁴⁷

Temían que la asociación fuera una irradiadora cultural, por la cual se extendiera la cultura de los blancos en la comunidad y que por medio de esta se erradicara la cultura «india». También manifiestan su preocupación con respecto a la posición abierta de la asociación para dar permisos a no indígenas de asentarse en la comunidad y, de hecho, critican el permiso dado por esta a «blancos» para establecer una pulpería, y que estos ya tenían planes de construir una escuela y una iglesia.⁴⁸ Ello trae consigo claros problemas con respecto a la tenencia de la tierra, pues hay propietarios extraños de la tierra en reservas indígenas, lo cual es prohibido por ley.

Debido a todo lo argumentado, los awapa llegan a la conclusión de que la solución es la total eliminación de la asociación, exclaman: «Exigimos a ustedes, que velan la reserva indígena (ida)(conai) (ASINDI)gena [*sic*] que se elimine la asociación integral de Salitre porque nos van a hechar [*sic*] en un abismo».⁴⁹ Unas semanas más tarde la comunidad de Salitre se une a dicha exigencia,

46 Los Awapa, Carta de Awapa a DINADECO por problemas de identidad indígena, 23 de agosto 1986, Archivo DINADECO, Tomo 1 Salitre, 76.

47 *Ibid.*

48 *Ibid.*,75.

49 *Ibid.*

argumentando, por su parte, otras cuestiones. En una carta enviada por la comunidad se demanda lo siguiente:

Nosotros los vecinos de la Comunidad de Salitre; le asemos [*sic*] saber que no estamos de acuerdo con la Asociación de desarrollo de Salitre. Primero por no estar de acuerdo con política Indígena además tiene 9 años de estar funcionando en nuestra comunidad y no han hecho absolutamente nada, ya asta [*sic*] el salón comunal lo botaron y no han hecho un nuevo salón comunal. Nosotros pedimos la anulación total de esta Asociación ya que para nosotros no es necesario ya que con Asociación o sin ella es el mismo Salitre.⁵⁰

Mientras los awapa criticaban la activa dinámica del gobierno local en cuanto a los intereses de los no indígenas, la comunidad reprocha la inacción en cuanto al desarrollo propio de los habitantes legales. Esta no solo no hacía nada, según la comunidad, sino que traía problemas con ella, y hasta llegaron a pedir hacer una investigación para corroborar que no ha habido ningún desarrollo en la comunidad desde que esta estaba vigente. Además, en sus propias palabras rescatan que: «Nuestros antepasados vivían muy bien antes, tenían buena organización, pero nunca una asociación de Desarrollo y ahora la asociación para nosotros es un problema, el indígena no necesita una asociación de Desarrollo [...] menos una que no lleva nuestra política indígena».⁵¹ Aquí el mensaje es claro, la asociación, traía problemas y no desarrollo, además consideraban que no era necesaria, porque antes vivían mejor sin ella y que esta chocaba con la idiosincrasia indígena. Ante estas peticiones no hay respuesta por parte de la DINADECO, pero las quejas no cesaron.

Para 1987 se replantean las mismas quejas, pero ahora son afiliados de la propia asociación los que hacen las denuncias y esta vez incluye otras de carácter económico. Denuncian que, en vez de haber obras en desarrollo, el gobierno local se ha encargado de la destrucción de la escuela de la comunidad, de la cual vendieron los materiales extraídos —zinc y madera— a no indígenas, también vendieron o se destruyeron los materiales didácticos de la escuela y se repartió el terreno, sin dar informe sobre el uso del dinero.⁵² A dichos reclamos la DINADECO responde enviando una petición de informe sobre lo sucedido a la Junta Directiva para dar respuesta a los afiliados demandantes, dicho informe no consta en el archivo DINADECO.

En 1989 se da otro conflicto en una asamblea celebrada, en la cual hubo muchas anomalías, de las cuales se tuvo como resultado que la asociación

50 Comunidad de Salitre, Petición de eliminación de ADII Salitre, 9 de septiembre 1986, Archivo DINADECO, Tomo I Salitre, 77.

51 *Ibid.*

52 Comunidad y afiliados de la ADII Salitre, Quejas de vecinos contra ADII Salitre, 5 de junio 1987, Archivo DINADECO, Tomo I Salitre, 81.

presentara una «identidad indígena» débil, como se criticaba desde 1986. La comunidad envía una apelación con la denuncia de los problemas de la celebración de la asamblea el día 6 de mayo. Primero, no se dejan entrar afiliados a la celebración de la asamblea; segundo, se eligen a tres no indígenas como directivos, ya que se presiona a varios indígenas para que voten por ellos; tercero, la mayoría de los presentes en la asamblea no hablan bien ni entienden el español y se prohíbe que en la asamblea se hable en bribri, por lo que muchos no entendían que estaba sucediendo. Cuarto y último, se permite que voten personas afiliadas no indígenas, que además viven fuera de la jurisdicción de Salitre.⁵³

Esta presencia de personas no indígenas en la ADII aviva el temor ya visto en los awapa en relación con el poder creciente de la cultura no indígena en el territorio y, además, de la desatención de los intereses y el desarrollo de los indígenas. La comunidad vuelve a pedir la anulación de la asamblea celebrada y aprovechan para volver a denunciar la presencia de no indígenas en la directiva; pero, ahora, unido este problema con un conflicto sobre tierras. Argumentan que no están dispuestos a dejarse gobernar por personas blancas y menos si no tienen conciencia indígena, ya que eso «[...] significa la pérdida de nuestra tierra, miseria y muerte para nuestros hermanos indígenas» y es «[...] por ese motivo [que] todo los esfuerzos de recuperación de nuestras tierras han sido entrabadas por la Asociación de Desarrollo», y además «No dan visto (sic) bueno cuando aplicamos la Ley indígena favor de nuestros hermanos indígenas».⁵⁴

Durante el período analizado hasta este punto (1978-1989) la situación financiera de la asociación es un total caos, lo que se observa claramente en una auditoría realizada por la DINADECO que investiga el período 1982-1988. En esta se ponen evidencias de muchas anomalías en el manejo del fondo económico. Para mencionar algunos, se dan préstamos no autorizados a miembros de la ADII, la cuenta corriente del banco poseía inconsistencia, el libro de cuentas era desordenado e incompleto y se dan transacciones sin comprobantes.⁵⁵ Todo apunta a que durante el período se dio una malversación de fondos constante, lo que se hace patente en el caso de la construcción de la Casa de la Cultura, para la cual la CONAI había entregado 20 000 colones, entre 1987 y 1988,⁵⁶ los cuales nunca se utilizaron y por esto y por otras malversaciones el expresidente de la Junta Directiva, Salomón Ortiz Ortiz, es llamado a rendir cuentas sobre la situación. Esta auditoría demuestra que las asociaciones pueden ser usadas no solo para fuente de beneficios e intereses de un colectivo ajeno a los indígenas, como

53 Comunidad de Salitre, Apelación de asamblea del 6 de mayo de 1989 de la ADII Salitre, 9 de mayo 1989, Archivo DINADECO, Tomo I Salitre, 107-108.

54 Comunidad de Salitre, Denuncia de comunidad de salitre contra ADII Salitre 1989, 1 de junio 1989, Archivo DINADECO, Tomo I Salitre, 112-114.

55 DINADECO, Auditoria general a la ADII Salitre, 1982-1988, 13 de junio 1989, Archivo DINADECO, Tomo I Salitre, 142.

56 *Ibid.*, 166.

lo son los llamados blancos, sino también para individuos indígenas que buscan beneficiarse económicamente.

Entrando a la década de 1990, la situación de la asociación no deja de ser conflictiva, ya que se han encontrado apelaciones, reclamos y denuncias hacia esta o funcionarios de ella. Durante esta década se empiezan a observar más anomalías en las celebraciones de las asambleas, las cuales son de carácter principalmente excluyentes, es decir, que se intenta dejar de lado a vecinos de esta comunidad, a la hora de celebrar asambleas, en las cuales se da la toma de decisiones importantes que afectan a la población indígena y su territorio. La presencia de blancos en los asuntos indígenas empieza a crecer y además surge un nuevo problema que no se observa en la década de 1980, o que al menos no se denunciaba, esto es la celebración de asambleas sin haber extendido con tiempo la invitación a la comunidad, por lo que las asambleas se celebran por unos cuantos en presencia de unos pocos.

La primera queja de este tipo es hecha por Sergio Rojas Ortiz en 1991, cuando reclama que la asamblea realizada el 30 de marzo debe ser anulada debido a que «[...] aunque la Junta Directiva tomó el acuerdo hace casi dos meses, no fue hasta el 19 de marzo que se hizo las invitaciones y enpezarlas [*sic*] a distribuir los avisos y los avisos por la radio se escucharan del 24 en adelante». ⁵⁷ El problema reside en que las invitaciones deben extenderse con un plazo de 15 días de anticipación, por lo que en este caso se incumple con esa norma. Además, que al extender de manera tardía los avisos por radio, que son los que les llegan a las personas que habitan más lejos del lugar donde se celebran las asambleas, afecta aún más la asistencia.

Ante esta apelación, el presidente de la Junta Directiva, Miguel Acuña Montero, contraapela, desmintiendo la anomalía en la convocatoria para la asamblea. ⁵⁸ Sin embargo, la comunidad envía algunas cartas de apoyo a la apelación que hace Sergio Rojas. Es imposible conocer cuál fue la verdadera situación, pero esto demuestra la existencia de conflictos entre miembros de la asociación, ya que Sergio Rojas era afiliado y primer vocal de la Junta Directiva, por lo que se evidencia un gobierno dividido en el cual hay intereses personales contrarios y no permiten un buen funcionamiento interno.

Esta situación de conflicto interno se aprecia más en 1992, cuando se denuncia la ilegalidad y la mala fe con la que se celebró una asamblea el 28 de marzo de 1992, el demandante fue un afilado llamado Librado Ávalos. En su carta enumera varios errores, pero hace ver una situación en la que sigue siendo patente la división interna de la asociación, pues este declara que había sido nombrado vicepresidente,

57 Sergio Rojas Ortiz, Carta de apelación de Asamblea de Sergio Rojas Ortiz a DINADECO, 30 de marzo 1991, Archivo DINADECO, Tomo I Salitre, 137.

58 Miguel Acuña Montero, Contra Apelación de Miguel Acuña Montero a apelación de Sergio Rojas, 1 de abril 1991, Archivo DINADECO, Tomo I Salitre, 172-173.

pero que Sergio Rojas apeló dicho nombramiento y, a pesar de ser declarada sin lugar dicha apelación, se celebra una asamblea el 28 de marzo de 1992, en la que se destituyen, de manera ilegal, a varios directivos, incluido Librado Ávalos y, además, se destituye al presidente Miguel Acuña y se nombra en su lugar a Sergio Rojas.⁵⁹ Esto, debido a que los asambleístas consideraban que la reunión en la cual se llevó el nombramiento de Ávalos y los otros destituidos se llevó a cabo de manera ilegal, como se hace claro en un carta enviada a Luis Fishman, quien era ministro de Gobernación (1990-1994) para el año 1992.⁶⁰

Resulta claro el surgimiento de una división interna en bandos, en la que los líderes opuestos identificables son Miguel Acuña y Sergio Rojas. Retrospectivamente, esta es una dinámica que no es tan marcada en la década de 1980, por lo que en la década de 1990 la asociación empieza a presentar un cambio interno, el cual hace que su dinámica interna sea más compleja y conflictiva.

Entre estos sectores, llama la atención la presencia de Rojas, ya que se observa más activo cuando se revisó la documentación de DINADECO. Su discurso constantemente apela a ser la representación del pueblo, mientras que critican a la CONAI y al bando de Acuña por estar unidos y llevar a cabo acciones que no representan los intereses indígenas. Claro ejemplo de esto es cuando le solicitan a Fishman: «No creer en los planteamientos de la CONAI o su representada ya que tiene grandes diferencias con todas las comunidades indígenas del país».⁶¹ El resultado de este conflicto terminó en la renuncia de Miguel Acuña, pasó a ser presidente Ávalos, por lo que las apelaciones hechas por el bando de Sergio Rojas no fueron aceptadas.⁶²

Para 1995 se da otro conflicto entre estos bandos en el cual se denuncian anomalías en la asamblea del 14 de octubre de ese año. En esta se expone que, presuntamente, se lleva a cabo la asamblea sin que la asociación hubiera renovado a tiempo su personería jurídica, pero lo importante es observar las anomalías que se dieron en la asamblea. Se denuncia que se limitó el derecho de elección de directivos a algunos afiliados, por medio de la eliminación adrede de estos de la lista de afiliados.⁶³ En la primera apelación, hecha directamente por Sergio Rojas, critica fuertemente la intromisión de la CONAI por llamar a elecciones de la Junta Directiva en la asamblea del 14 de octubre, lo cual considera

59 Librado Ávalos, apelación de asamblea de 28 de marzo de 1992, S.F, Archivo DINADECO, Tomo I Salitre, 307.

60 Afiliados de la ADII Salitre, Carta de afiliados ADII Salitre a Ministro de gobernación 1992, 26 de julio 1992, Archivo DINADECO, Tomo I Salitre, 336-338. Cabe mencionar que se envía la carta al Ministro de Gobernación y no a la CONAI, porque esta apoyaba al bando liderado por Miguel Acuña Montero.

61 *Ibid.*, 337.

62 Arsenio Vargas, Carta de informe de renuncia de Miguel Acuña, 26 de julio 1992, Archivo DINADECO, Tomo I Salitre, 349.

63 Braulio Vargas y Sergio Rojas, Audiencia para apelación de la asamblea del 14 de octubre de 1995, 24 de noviembre 1995, Archivo DINADECO, Tomo II Salitre, 471

una intromisión ilegal por parte del Estado, una violación al derecho indígena de autonomía a la hora de elegir a sus gobernantes locales.⁶⁴

En el contexto de este mismo conflicto, en la resolución a otra apelación⁶⁵ a la asamblea del 14 de octubre, además de denunciar las mismas problemáticas mencionadas anteriormente, se vuelve a exigir la eliminación de la asociación, con el argumento de que no representa al pueblo indígena y que eso se refleja en la cantidad de afiliados participantes en las asambleas de los años anteriores. En 1989 participaron 69 afiliados, en 1990 lo hicieron 41, en 1992 participaron 57 y en 1995 había 37 afiliados, es decir, menos de 100 personas, y que, además, la personería jurídica había vencido desde el 5 de abril de 1995, por lo que la asamblea del 14 de octubre no tenía legitimidad.⁶⁶

La resolución de la DINADECO sobre este conflicto interno desestima la eliminación de la asociación, ya que el hecho de que asistan menos de 100 personas a las asambleas no es relevante, debido a que el mínimo de 100 afiliados es en cuanto a afiliados en el padrón general,⁶⁷ los cuales sí fueron más de 100 durante el período. Sin embargo, es notable la tendencia decreciente de la asistencia a las asambleas celebradas. Esto podría deberse a varias razones, por ejemplo, a una posible creciente falta de interés, por parte de los afiliados, a la disminución de la representatividad de la asociación, o que, por anomalías, se limitara la entrada o la invitación a los afiliados a la asamblea. Esta situación resulta en algo negativo, debido a que las asambleas se van reduciendo en representatividad, por los pocos asistentes, lo cual podría llevar a que se tomaran decisiones movidas por intereses de unos pocos por encima del interés general de la comunidad.

Este conflicto es llevado a la Defensoría de los Habitantes, la cual da la razón a la apelación en ciertas anomalías y se refiere a las denuncias por la falta de representatividad de la asociación. Expone denuncias a nivel general sobre las ADII, que por lo común son que: «No responden a las necesidades de los pueblos indígenas», «En algunas zonas no representan la voluntad de la mayoría de la comunidad indígena», «Tienen problemas de administración en algunos casos».⁶⁸ Este tipo de denuncias está presente en el caso de la asociación de Salitre. Con base en la documentación de la DINADECO, este fue el último problema al interior del gobierno local en la década de 1990. Pero, con lo visto, es suficiente para señalar que su funcionamiento fue atropellado, que ha estado

64 Sergio Rojas, Recurso de amparo contra CONAI, DINADECO y ADII Salitre, 19 de octubre 1995, Archivo DINADECO, Tomo II Salitre, 468-469.

65 Esta apelación no fue localizada en el Archivo DINADECO, no obstante, la resolución deja ver de lo que trataba dicha apelación.

66 DINADECO, Resolución n.º 565-96, de Apelación de asamblea del 14 de octubre de 1995, 20 de julio 1996, Archivo DINADECO, Tomo II Salitre, 542.

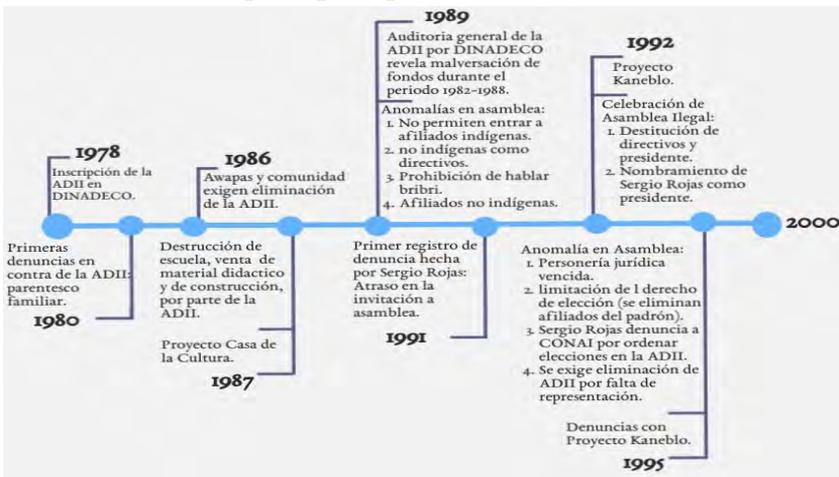
67 *Ibid.*, 535.

68 Defensoría de los Habitantes, Expediente n.º 1665-02-94. Oficio n.º PE-738-96, 25 de noviembre 1996, Archivo DINADECO, Tomo II Salitre, 568.

plagada de anomalías y que ha presentado fuertes conflictos internos, en donde se han formado bandos contrarios con diferentes intereses.

Cabe mencionar que estos conflictos son un problema, ya que se ha desviado la atención de los asuntos importantes, como el desarrollo social y económico de las comunidades, debido a que los bandos se concentran en denunciar y contra denunciar el uno al otro, y dejan de lado los planes esenciales de desarrollo. Unido a esto, en el período, se han observado pocos proyectos por iniciativa de la ADII; de hecho, en la documentación revisada constan tres en los que participó: primero, el de la construcción de la Casa de la Cultura, a finales de la década de 1980; segundo, el proyecto Kaneblo, que consistía en la reforestación del bosque del territorio en 1992,⁶⁹ el cual es denunciado por anomalías en 1995;⁷⁰ y tercero, un proyecto de viviendas para indígenas del territorio a principio de la década de 1990. Todos con efectos culturales, ambientales y sociales de gran peso para la comunidad. Pese a esto, las intenciones se vieron ensombrecidas por el mal manejo de los fondos dirigidos a ellos y por las denuncias de corrupción en estos.

Figura 1. Línea de tiempo de principales eventos en ADII Salitre (1978-2000)



Fuente: Elaboración propia.

69 Librado Ávalos, apelación de asamblea de 28 de marzo de 1992, S.F., Archivo DINADECO, Tomo I Salitre, 308.

70 ADII Salitre, Carta a diputados del Partido Unidad Social Cristiana, 8 de agosto 1995, Archivo DINADECO, Tomo II Salitre, 391.

Gestión de la Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena San Rafael de Cabagra de Buenos Aires (ADII Cabagra), entre 1979 y 2000

En el territorio de Cabagra, la asociación se fundó el 8 de diciembre de 1978 y se inscribe en la DINADECO el 3 de enero de 1979.⁷¹ La documentación de esta arroja datos interesantes con respecto a su funcionamiento y aceptación local. Cabe adelantar que, si bien ha presentado ciertos comportamientos anómalos durante el período, a diferencia de Salitre, ha tenido un funcionamiento menos conflictivo, lo que ha resultado en una mejor aceptación local.

Durante sus primeros años presenta pocas anomalías, sin embargo, es importante destacar que estas reflejan, junto con las anomalías de Salitre, cuestiones generalizables a las ADII del país. La primera anomalía que se observa en la documentación se da en 1981, cuando se pide una investigación por un uso dudoso de fondos, los cuales fueron donaciones hechas por algunas embajadas, como la de Estados Unidos.⁷² Resulta evidente que uno de los mayores problemas que muestran las asociaciones, sean aceptadas localmente o no, es el mal uso de los recursos económicos que llegan a sus arcas.

En 1982, afiliados de la ADII denuncian que algunos de los directivos muestran poco interés en las discusiones de las asambleas, hasta el punto de ausentarse de estas, además: «Luego no asisten a las solicitudes de afiliados por diversos conflictos que existe dentro de la misma comunidad».⁷³ Debido a esto solicitan el reemplazo de dichos directivos. Esto demuestra una diferencia, con Salitre, en cuanto a la concepción que tenían en Cabagra sobre la ADII. Aquí la asociación es vista con más optimismo y cuando presenta problemas, se expresan las denuncias con miras a mejorar y mantener el buen funcionamiento, no se solicita en ningún momento del período su eliminación, ni se expresa una falta de representatividad general, sino que se denuncia específicamente a aquellos quienes están actuando fuera de la ley.

Para abril de 1982, se da un enfrentamiento por los presuntos abusos cometidos por un promotor de la DINADECO contra los directivos del gobierno local. El promotor, Antonio Vidal es denunciado por promover la afiliación de blancos, además ignora toda ley relacionada a cuestiones indígenas guiándose, únicamente, por la ley de la DINADECO y unido a esto se le acusa de humillar a los indígenas.⁷⁴ La otra cara del conflicto viene dada cuando unos vecinos denuncian un uso dudoso, por parte del presidente de la junta, Baldomero Torres -quien

71 ADII Cabagra, Acta constitutiva de la Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena San Rafael de Cabagra de Buenos Aires, 9 de enero 1979, Archivo DINADECO, Tomo I Cabagra, s. n. p.

72 Mario Artavia, Justificación para Asamblea General 1981, 28 de octubre 1981, Archivo DINADECO, Tomo I Cabagra, 41.

73 Afiliados de la ADII Cabagra, solicitud de despido de directivos 1982, 21 de febrero 1982, Archivo DINADECO, Tomo I Cabagra, s. n. p.

74 DINADECO, Investigación sobre reunión de junta directiva y vecinos en conjunto con promotor Antonio Vidal, 17 de abril 1982, Archivo DINADECO, Tomo I Cabagra, 52-54.

es uno de los quejosos en cuanto al actuar del promotor de la DINADECO- de un dinero donado por la Agencia Internacional de Desarrollo y de la compra de unos materiales con paradero desconocido,⁷⁵ por lo que el promotor pide se demuestre el uso y el paradero del dinero, y los materiales comprados.

La resolución de la DINADECO es a favor del promotor y se le alaba como valiente y laborioso, al momento de actuar por el bien común de la población indígena,⁷⁶ observándose, con esto, que la asociación no tiene un apoyo estatal. Aplicando una mirada comparativa con Salitre, se identifica un patrón donde la asociación de Salitre, si bien evidenció problemas de legitimidad y aceptación local, por lo general las resoluciones de los diversos entes del Estado tenían tendencias positivas hacia ella; mientras que en Cabagra, se evidencia claramente que políticas representativas de los intereses indígenas, como lo es el rechazo de blancos como afiliados y mucho menos como directivos del gobierno local, no obtienen buenas respuestas desde las instituciones estatales.

En agosto de 1982 la asociación de Cabagra demuestra poseer conciencia social y preocupación por el bienestar de la población, lo cual lleva a pedir ayuda a la misma DINADECO, debido a que la comunidad es afectada por el alto costo de la vida. En las palabras del presidente de la junta de turno, Emiliano Figueroa, se evidencia la urgencia del asunto, extendiendo una carta, pide «[...] una Alluda, (*sic*) que nos [consiga] cachivachi [*sic*], porque esta comunidad se encuentra [arruinada] por el alto costo de la vida, por lo tanto pedimos alluda de inmediato [...]».⁷⁷ Este caso demuestra a una asociación que se interesa por mejorar la situación inmediata de algunos problemas que molestan a la comunidad.

Basado en lo anterior, hay una tendencia de expulsar a todo aquel que bloquee el buen funcionamiento de la asociación y, por resultado, se obtiene una mala respuesta ante problemas y poco desarrollo. Esto se puede observar en 1985, cuando se pide la desafiliación del expresidente de junta Baldomero Torres, por «[...] el incumplimiento de aspectos legales que deterioran la imagen y prestigio de la Asociación».⁷⁸

Después de esta situación, no se documentan más problemas hasta 1995. Es decir, que corre una década sin que se presente una apelación, o se denuncien anomalías de algún tipo. Se podría pensar que es un vacío documental; sin embargo, la presencia de informes de asambleas, de elecciones y demás actos regulares durante el período demuestran que no se trata de eso. Con lo documentado no se puede defender totalmente que la asociación haya tenido un perfecto funcionamiento durante estos años, pero sí, al menos, que no se presentaron

75 *Ibíd.*, 53.

76 *Ibíd.*, 52-53.

77 Emiliano Figueroa, Petición de ayuda a DINADECO por alto costo de la vida 1982, 3 de agosto 1982, Archivo DINADECO, Tomo I Cabagra, 57.

78 Santos Rojas (presidente), Desafiliación de Baldomero Torres 1985, 4 de abril 1985, Archivo DINADECO, Tomo I Cabagra, 76-77.

conflictos internos que trascendieran a lo judicial, o que hubiera descontento en la comunidad por la actuación de esta.

Lo anterior pudo significar que se llevaron a cabo proyectos de desarrollo en la comunidad que le concediera legitimidad y aceptación local a la asociación, ya que de lo contrario se manifestarían quejas por falta de acción, como fue el caso de la comunidad de Salitre. Esto se hace evidente en un informe de labores presentado en una asamblea, en la cual se enumeran las acciones y proyectos realizados por la asociación en el período 1994-1995. Esta realiza donaciones para la compra de artículos escolares para niños de varias escuelas, además donan camas y medicinas a varias familias; por otro lado hace algunas recuperaciones de tierra que estaban en posesión ilegal de no indígenas, y realizan varios convenios con algunas organizaciones no gubernamentales, otro con la CONAI y con otras asociaciones, para el desarrollo general de la comunidad; hacen mejoras de infraestructura, como arreglos de caminos y puentes, y realizan labores políticas para conseguir la electrificación y el acceso a la telefonía; por último, logran obtener la escritura del área de su jurisdicción,⁷⁹ entre otras cosas. Todo lo anterior demuestra el gran dinamismo que esta asociación posee al realizar proyectos y acciones tan variadas como acertadas, de cuestiones que resultan en la mejora social, económica y cultural de la comunidad de su jurisdicción, que le dan un carácter de gobierno local con una representación real.

Desde 1995 se documentan pocos conflictos internos y la mayoría con resoluciones positivas para la asociación. En 1995, por ejemplo, se realiza una apelación debido a algunas inconsistencias durante la celebración de una asamblea —25 de febrero—, se denuncia que no se tomaron en cuenta a algunos afiliados en la lista, que no se convocó a la comunidad con el tiempo debido, además del nombramiento de un directivo que vivía fuera de la jurisdicción de Cabagra. La resolución rechaza la mayoría de las apelaciones, y solo concede como cierto la que concernía al nombramiento de un directivo que no vivía en la comunidad, por lo que se pide su despido.⁸⁰ Para este caso se realiza una amplia investigación con la cual se demuestra que las apelaciones se llevaron a cabo por cierto desconocimiento de las normas alrededor de las ADII, ya que los apelantes, quienes eran afiliados, denuncian cuestiones que por ley no tenían cabida. Por ejemplo, el hecho de que no aparecieran varios afiliados en el padrón, lo cual no era una anomalía, ya que esos vecinos faltantes se habían afiliado menos de un mes antes, por lo que no habían realizado la actualización de la lista.⁸¹

Este desconocimiento sobre la ley, por parte de algunos integrantes de la ADII, no era nada nuevo ya que desde 1982, en conflicto con el promotor Antonio

79 ADII Cabagra, Informe de labores 1994-1995, s. f., Archivo DINADECO, Tomo II Cabagra, 293.

80 DINADECO, Resolución n.º 754-95, 27 de abril 1995, Archivo DINADECO, Tomo II Cabagra, 309-314.

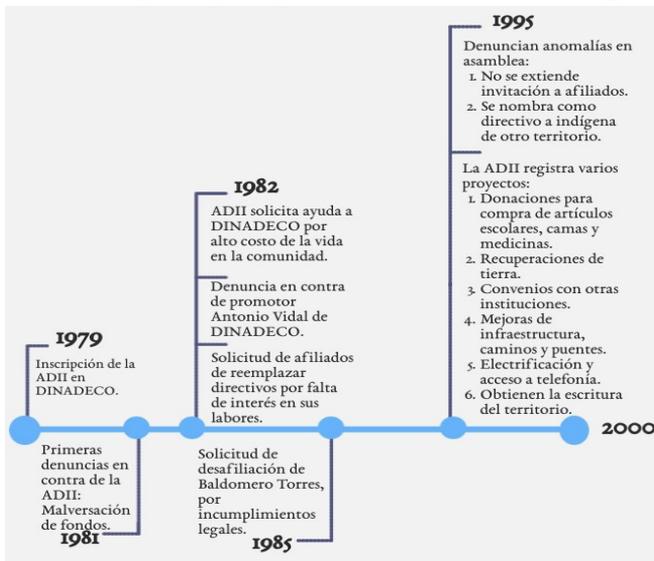
81 DINADECO, Entrevista de la Junta Directiva de San Rafael de Cabagra 1995, 22 de marzo 1995, Archivo DINADECO, Tomo II Cabagra, 299.

Vidal, se pedía que se llevara a cabo la divulgación de las leyes pertinentes, ya que ajenos a la comunidad, como dicho promotor, manejaba todo con base en la ley de DINADECO. Como resultado de eso, la DINADECO recomendó que los promotores realizaran una jornada de promoción donde se analizaran las leyes de la Creación de la CONAI, y la Ley Indígena de 1977 con la comunidad.⁸² No es seguro que esto se realizara.

En el lustro siguiente no se documentan más conflictos. Se observa, por lo tanto, que esta ha sido una asociación con pocos problemas de funcionamiento desde su fundación hasta finales de la década de 1990. Se han reseñado tres conflictos de importancia durante periodo 1979-2000, los cuales son pocos. Además, la inexistencia de solicitudes para la eliminación de esta por parte de la comunidad, unida a las inexistentes denuncias por falta de representatividad, reflejan un alto grado de legitimidad local y aceptación.

Sumado a lo anterior, se ha hecho patente que las acciones de esta asociación tienden a ser a favor de los intereses indígenas, proyectos de desarrollo, de ayuda social, la rápida eliminación de miembros por acciones dudosas, el rechazo a afiliar blancos, recuperaciones de tierras de la reserva en manos de ajenos, todo ello es muestra de que el gobierno local de Cabagra, durante esos años, se convierte en un verdadero gobierno de indígenas y para ellos mismos, por lo cual no es extraño que goce de esa clara aceptación local.

Figura 2. Línea de tiempo de principales eventos en ADII Cabagra (1979-2000).



Fuente: Elaboración propia

82 DINADECO, Investigación sobre reunión de junta directiva y vecinos en conjunto con promotor Antonio Vidal, 17 de abril 1982, Archivo DINADECO, Tomo I Cabagra, 52-54.

Conclusiones

En esta investigación se ha dejado constancia que en Costa Rica existe una amplia legislación que concierne a la cuestión indígena, pero que, por muy benevolente que parezca, se han encontrado portillos legales para establecer una institucionalidad desde el Estado, que ha sido en varias ocasiones denunciado por no ser representativo de los intereses indígenas.

Por otro lado, se ha observado cómo han surgido alternativas jurídicas desarrolladas por los mismos indígenas, que poseen gran potencial organizativo, en el cual proponen otro tipo de institucionalidad, que sería construida y manejada por ellos mismos sin injerencias fuertes del Estado por medio de la Propuesta de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas desarrollada desde 1994, cuyo esfuerzo no ha recibido un apoyo político fuerte que la ratifique. Esto significa que la institucionalidad establecida desde el Estado no se ha visto modificada en gran medida, desde la década de 1970, década en la cual se poseía un discurso y una visión integracionista y paternalista con respecto a las poblaciones indígenas.

Con respecto al desarrollo institucional histórico y la legitimidad de este, como bien propone el objetivo central de esta investigación, iniciando en el periodo con la CONAI, fundada en 1973, a pesar del funcionamiento conflictivo que ha presentado en el lapso analizado (1973-2000) y las denuncias por su falta de representatividad, aún continúa siendo el mayor ente oficial de representación indígena. Cabe recordar que, a pesar de lo anterior, esta ha tenido varias modificaciones en su ley de creación, en lo relativo a la conformación de su junta directiva, y ha mejorado un poco, a inicios de la década del 2000, en la representatividad, al establecerse que solamente personas indígenas la conformarían. Igualmente, eso no ha significado una mejora en la percepción que se tiene de la CONAI desde distintos sectores, como los son algunas organizaciones civiles como la Mesa Nacional Indígena, quien ha sido muy crítica de la institución por estar en contra de algunas iniciativas para cambiar la legislación.

El análisis de las ADII, por otro lado, ha dado resultados variados, pero bastante claros en cuanto a su funcionamiento interno y a los factores que determinan su legitimidad local. Primeramente, se ha visto, que la asociación de Salitre ha sufrido de problemas y que unido a esto ha tenido conflictos a nivel interno y con la comunidad, por lo que no es aceptada ni legitimada, en la comunidad durante el periodo 1978-2000. Por su parte, la asociación de Cabagra ha tenido pocos problemas de funcionamiento y tiende a realizar proyectos de desarrollo social, cultural y económico.

En la ADII de Salitre se han registrado problemas durante el periodo analizado, como la presencia de personas no indígenas como afiliados e incluso como directivos, además de la poca presencia de proyectos de desarrollo para la comunidad, y cuando se han documentado, han sido ensombrecidos por denuncias de

corrupción. Todo lo anterior, sumado a las anomalías observadas en el período 1978-2000, conllevó a que se solicitara su eliminación en varias ocasiones por su casi nula representatividad y poca acción de desarrollo.

En Cabagra se ha comprobado una tendencia totalmente distinta, pero no libre de ciertas anomalías que, por lo poco que se documentan, parecen esporádicas. La asociación en Cabagra ha demostrado un buen funcionamiento y, al contrario de Salitre, nunca aceptaron a personas no indígenas como afiliados o como directivos. Se evidencia una constante realización de proyectos de interés comunal y no se registran denuncias contra esta, ya sea por falta de representatividad o por falta de acción. En resumen, en el periodo 1979-2000, y según la documentación analizada, la asociación de Cabagra resultó ser un gobierno local indígena aceptado y legitimado por su buen funcionamiento interno y por la defensa que mantuvo de los intereses indígenas en la comunidad. No obstante, se deja abierta la discusión para el periodo posterior al 2000, puesto que dicha legitimidad puede variar en el tiempo.

El desarrollo histórico de la institucionalidad tiende a olvidarse de los intereses culturales, sociales y económicos de las poblaciones indígenas, pero como respuesta, estas últimas se han encargado de dejar claro que las instituciones están fallando, por lo que proceden a deslegitimarlas. Pero existen algunas asociaciones que han sabido defender sus intereses, por encima de los intereses del Estado o de personas ajenas a su etnia, y como resultado, las comunidades aceptan y legitiman la institución como gobierno local. Entonces, cabe concluir argumentando que el grado de aceptación y legitimidad de la institucionalidad nacional y local sobre las cuestiones indígenas es relativo a las acciones, políticas y los intereses que esta defiende.

Esta afirmación parece obvia, sin embargo, esto viene a refutar las opiniones que defienden que la institucionalidad impuesta desde el Estado es totalmente inaceptable, como es el caso de Marcos Guevara y Rubén Chacón que argumentan que: «La inserción de las ADI en las comunidades indígenas, cuya experiencia no ha sido afortunada y más bien se reconoce como una de las formas de agresión de la sociedad dominante contra los pueblos indios [...]».⁸³ Aquí se demuestra que esta interpretación no es totalmente correcta, porque en ocasiones depende de la actuación y manejo que hagan los propios indígenas con la institucionalidad. Como se ha observado, los indígenas han utilizado, en algunos casos, a las asociaciones para defender sus intereses como culturas diferenciadas, es decir, que han hecho un uso de herramientas culturalmente ajenas a las suyas para poder defenderse ante las injerencias de los no indígenas y del propio Estado.

83 Marcos Guevara y Rubén Chacón, *Territorios indios en Costa Rica...*, 148.

Bibliografía

- Boza Villareal, Alejandra. «El Estado Nacional y los indígenas: El caso de Talamanca y Guatuso. Costa Rica, 1821-1910». *Revista de Historia*, n.º 42 (julio 2000): 45-79. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/historia/article/view/1849>.
- Boza Villareal, Alejandra. «La población indígena de la Gran Talamanca: tamaño y ubicación. Costa Rica, 1840-1927». *Revista de Historia*, n.º 51-52 (enero-diciembre 2005): 11-78. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/historia/article/view/1765>.
- Boza Villareal, Alejandra. «Política en la Talamanca indígena: El Estado Nacional y los caciques. Costa Rica, 1840-1922». *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 29, n.º 1-2 (2003): 113-145. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/1782>.
- Boza Villarreal, Alejandra. «Economía, Estado y comunidades indígenas en Talamanca, Costa Rica, 1927-1948». *Cuadernos Intercambio Sobre Centroamérica y el Caribe*, vol. 15, n.º 2 (2018): 100-132. <https://doi.org/10.15517/c.a.v15i1.32947>.
- Boza Villarreal, Alejandra. *La frontera indígena de la Gran Talamanca, 1840-1930*. San José, Costa Rica: EDUPUC, 2014.
- Cordero Ulate, Allen. «El movimiento social indígena en Térraba, Costa Rica. La lucha contra el Proyecto Diquís». *REALIS*, vol. 5, n.º 2, (2015): 4-25. <https://periodicos.ufpe.br/revistas/realis/article/view/8840/8815>.
- Guevara, Marcos (coord.). «Conflictos territoriales e interétnicos en Buenos Aires, Costa Rica». Aportes interdisciplinarios para su resolución. Propuesta de proyecto para el concurso Espacio Universitario de Estudios Avanzados (UCREA), 2018.
- Guevara, Marcos y Chacón, Rubén. *Territorios indígenas en Costa Rica: orígenes y situación actual y perspectivas*. San José, Costa Rica: García Hermanos, 1992.
- Gutiérrez, Juan Antonio y Moya, César. «Pueblo indígenas y Estado costarricense: disputa de derechos y control territorial». *Revista Rupturas*, vol. 8, n.º 2 (2018): 169-192. <https://doi.org/10.22458/rr.v8i2.2209>.
- Hodgson, Geoffrey M. «¿Qué son las instituciones?». *Revista CS*, n.º 8, (2011): 17-53. <https://doi.org/10.18046/recs.i8.1128>.
- López, Fernando. «El análisis de contenido como método de investigación». *Revista De Educación*, vol. 4 (2002): 167-180. <http://hdl.handle.net/10272/1912>.
- Murillo Chaverri, Carmen. Identidades y pueblos indios en Costa Rica: un modelo de análisis. En: *Primer Congreso Científico sobre Pueblos Indígenas de Costa Rica y sus fronteras*. San José, Costa Rica: EUNED, 1998.

- Rojas, Erick Eduardo, Rodríguez, José Luis, González. María del Milagro y Alvarado, Ruth Delia. «La declaración de Costa Rica como Estado pluricultural: reforma al artículo primero de la Carta Fundamental costarricense». *Sociedad y Políticas Públicas*, vol. 17, n.º 29 (2017): 163-170. <https://doi.org/10.15517/pa.v17i29.31587>.
- Whittingham, Maria Victoria. «¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?», *Revista Análisis Internacional*, n.º 2 (2010): 219-235. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24>.

Fuentes primarias

Archivo DINADECO

- Acuña Montero, Miguel. Contra Apelación de Miguel Acuña Montero a apelación de Sergio Rojas. 1 de abril 1991. Archivo DINADECO. Tomo I Salitre, 172-173.
- ADII Cabagra. Acta constitutiva de la Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena San Rafael de Cabagra de Buenos Aires. 9 de enero 1979. Archivo DINADECO. Tomo I Cabagra, s. n. p.
- ADII Cabagra. Informe de labores 1994-1995. S.F. Archivo DINADECO. Tomo II Cabagra, 293.
- ADII Cabagra. Plan de Trabajo 1999-2004. S.F. Archivo DINADECO. Tomo II Cabagra.
- ADII Salitre. Acta Constitutiva de Asociación de Desarrollo integral de Reserva Indígena Salitre de Buenos Aires. 26 de noviembre 1977. Archivo DINADECO. Tomo I Salitre, 1.
- ADII Salitre. Carta a diputados del Partido Unidad Social Cristiana. 8 de agosto 1995. Archivo DINADECO. Tomo II Salitre, 391.
- Afiliados de la ADII Cabagra. Solicitud de despido de directivos 1982. 21 de febrero 1982. Archivo DINADECO. Tomo I Cabagra, s. n. p.
- Afiliados de la ADII Salitre. Carta de afiliados ADII Salitre a Ministro de gobernación 1992. 26 de julio 1992. Archivo DINADECO. Tomo I Salitre, 336-338.
- Artavia, Mario. Justificación para Asamblea General 1981. 28 de octubre 1981. Archivo DINADECO. Tomo I Cabagra, 41.
- Comunidad de Salitre. Apelación de asamblea del 6 de mayo de 1989 de la ADII Salitre. 9 de mayo 1989. Archivo DINADECO. Tomo I Salitre, 107-108.
- Comunidad de Salitre. Denuncia de comunidad de salitre contra ADII Salitre 1989. 1 de junio 1989. Archivo DINADECO. Tomo I Salitre, 112-114.
- Comunidad de Salitre. Petición de eliminación de ADII Salitre. 9 de septiembre 1986. Archivo DINADECO. Tomo I Salitre, 77.

- Comunidad y afiliados de la ADII Salitre. Quejas de vecinos contra ADII Salitre. 5 de junio 1987. Archivo DINADECO. Tomo I Salitre, 81.
- Defensoría de los Habitantes. Expediente n.º 1665-02-94. Oficio n.º PE-738-96. 25 de noviembre 1996. Archivo DINADECO. Tomo II Salitre, 568.
- Departamento Legal y de Registro DINADECO. Memorándum para investigación de parentesco en ADII Salitre. 21 de noviembre 1980. Archivo DINADECO. Tomo I Salitre, s. n. p.
- DINADECO. Acta de inscripción de Asociación de Desarrollo integral de Reserva Indígena Salitre de Buenos Aires. 18 de enero 1978. Archivo DINADECO. Tomo 1 Salitre, 22.
- DINADECO. Auditoría general a la ADII Salitre, 1982-1988, 13 de junio 1989. Archivo DINADECO. Tomo I Salitre, 142.
- DINADECO. Entrevista de la Junta Directiva de San Rafael de Cabagra 1995. 22 de marzo 1995. Archivo DINADECO. Tomo II Cabagra, 299.
- DINADECO. Investigación sobre reunión de junta directiva y vecinos en conjunto con promotor Antonio Vidal. 17 de abril 1982. Archivo DINADECO. Tomo I Cabagra, 52-54.
- DINADECO. Investigación sobre reunión de junta directiva y vecinos en conjunto con promotor Antonio Vidal. 17 de abril 1982. Archivo DINADECO. Tomo I Cabagra, 52-54.
- DINADECO. Resolución n.º 565-96, de Apelación de asamblea del 14 de octubre de 1995. 20 de julio 1996. Archivo DINADECO. Tomo II Salitre, 542.
- DINADECO. Resolución n.º 754-95. 27 de abril 1995. Archivo DINADECO. Tomo II Cabagra, 309-314.
- DINADECO. Resolución sobre denuncia de la SITAGS. 24 de noviembre 1982. Archivo DINADECO. Tomo 1 Salitre, 52-53.
- Figuroa, Emiliano. Petición de ayuda a DINADECO por alto costo de la vida 1982. 3 de agosto 1982. Archivo DINADECO. Tomo I Cabagra, 57.
- Librado Ávalos. Apelación de asamblea de 28 de marzo de 1992. S.F. Archivo DINADECO. Tomo I Salitre, 307.
- Los Awapa. Carta de Awapa a DINADECO por problemas de identidad indígena. 23 de agosto 1986. Archivo DINADECO. Tomo 1 Salitre, 76.
- Rojas Ortiz, Sergio. Carta de apelación de Asamblea de Sergio Rojas Ortiz a DINADECO. 30 de marzo 1991. Archivo DINADECO. Tomo I Salitre, 137.
- Rojas Ortiz, Sergio. Recurso de amparo contra CONAI, DINADECO y ADII Salitre. 19 de octubre 1995. Archivo DINADECO. Tomo II Salitre, 468-469.
- Rojas, Santos. Desafiliación de Baldomero Torres 1985. 4 de abril 1985. Archivo DINADECO. Tomo I Cabagra, 76-77.
- SITAGS. Carta de SITAGS denunciando anomalías en la ADII Salitre. 16 de octubre 1982. Archivo DINADECO. Tomo I Salitre, 72-73.

Vargas, Arsenio. Carta de informe de renuncia de Miguel Acuña. 26 de julio 1992. Archivo DINADECO. Tomo I Salitre, 349.

Vargas, Braulio y Sergio Rojas. Audiencia para apelación de la asamblea del 14 de octubre de 1995. 24 de noviembre 1995. Archivo DINADECO. Tomo II Salitre, 471.

Prensa

La Nación. «Becan a jóvenes indígenas». 7 de agosto de 1986, 2A.

La Nación. «Conciliar intereses buscan los indígenas». 5 de mayo de 1986, 6A.

La Nación. «Dan a conocer nuevas anomalías en CONAI». 25 de julio de 1986, s. n. p.

La Nación. «Desatención estatal denuncian indígenas». 4 de mayo de 1986, 6A.

La Nación. «Desmienten existencia de anomalías en CONAI». 4 de abril de 1986, 3A.

La Nación. «Reestructuran la junta interventora de CONAI». 7 de setiembre de 1986, 12A

La Nación. «Revelan anomalías en la CONAI». 1 de abril de 1986, 4A.

La Nación. «Seminario de CONAI: indígenas discuten sus luchas y metas». 3 de mayo de 1986, 12A.

Documentos jurídicos

Asamblea Legislativa. Ley de Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas n.º 5 251. 1973.

Asamblea Legislativa. Ley Indígena n.º 6 172. 1977.

Asamblea Legislativa. Ley Sobre el Desarrollo de la Comunidad n.º 3 859. 1967. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=55449&nValor3=60759&strTipM=TC.

Consejo de Derechos Humanos, ONU. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/5509.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2007/5509>.

Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, en MNICR, «Informe proceso de consulta proyecto de ley desarrollo autónomo de los pueblos indígenas de Costa Rica, C. A.». San José, 2006, anexo 2.

OIT. Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. 1989.

Poder Ejecutivo. Decreto n.º 15 626. Declara Utilidad Pública Asociación Indígena de Costa Rica. 1984. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=15428&nValor3=16535&strTipM=TC.

Poder ejecutivo. Reglamentación de la Ley Indígena. 1977.

Informes

MNICR. «Informe indígena situación de los Derechos Humanos relativos a los pueblos indígenas, en referencia a los compromisos asumidos por Costa Rica con motivo del Examen Periódico Universal mayo 2012-mayo 2014». San José, 2015. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/CRI/INT_CERD_NGO_CRI_21260_S.pdf.

MNICR. «Informe proceso de consulta proyecto de Ley Desarrollo Autónomo de Los Pueblos Indígenas de Costa Rica, C. A.». San José, 2006. http://pueblosindigenas.odd.ucr.ac.cr/images/documentos/pdf/doc_2_informe_consulta.pdf.

Páginas web

Iglesia Luterana Costarricense. «Awapa; Médicos y Líderes Indígenas». 2020. <https://www.ilco.cr/index.php/programas/indigenas/historias/738-awapa.html>.

Observatorio de Desarrollo. «Atlas digital de los pueblos indígenas». <http://pueblosindigenas.odd.ucr.ac.cr/>.