

Mónica María Pérez Granados

LA
CON
TRUJ
CIÓN
DE
LA
INDIGENEIDAD

Una aproximación a partir de las sentencias
de la Sala Constitucional costarricense (1989-2016)


EDITORIAL
UCR

Mónica María Pérez Granados

LA CONSTRUCCIÓN DE LA INDIGENEIDAD

Una aproximación a partir de las sentencias
de la Sala Constitucional costarricense (1989-2016)



EDITORIAL
UCR
2024

CC.SIBDI.UCR - CIP/4142

Nombres: Pérez Granados, Mónica María, 1977- , autora.

Título: La construcción de la indigeneidad : una aproximación a partir de las sentencias de la Sala Constitucional costarricense (1989-2016) / Mónica María Pérez Granados.

Descripción: Primera edición. | San José, Costa Rica : Editorial UCR, 2024.

Identificadores: **ISBN 978-9968-02-182-1** (rústico)

Materias: LEMB: Indígenas de Costa Rica – Derechos civiles – Legislación. |

Indígenas de Costa Rica – Derechos civiles – Jurisprudencia. |

Costa Rica – Derecho constitucional. |

Indígenas de Costa Rica – Situación legal – Legislación. |

Indígenas de Costa Rica – Relaciones con los gobiernos. |

Indígenas de Costa Rica – Condiciones sociales. |

Administración de justicia indígena – Costa Rica.

Clasificación: CDD 342.728.608.72 –ed. 23

Edición aprobada por la Comisión Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Primera edición: 2024.

© Editorial Universidad de Costa Rica,
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.
Apdo.: 11501-2060 • Tel.: 2511 5310 • Fax: 2511 5257
administracion.siedin@ucr.ac.cr
www.editorial.ucr.ac.cr

Prohibida la reproducción total o parcial.
Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

ÍNDICE

Siglas y acrónimos	ix
Introducción	xi

CAPÍTULO I

Costa Rica. Una nación pluricultural	1
La independencia y la República.....	1
La consolidación del Estado nación durante el periodo liberal.....	8
La ciudadanía homogénea y la ausencia de lo indígena en la historia oficial	11
Las políticas públicas sobre la diversidad cultural en Costa Rica ...	18
El indigenismo en el Estado nación costarricense	20
La entrada del multiculturalismo, la esencialización de las identidades y la política “del indio permitido”	22
La aparición del discurso de la interculturalidad	28

CAPÍTULO II

La construcción de la indigeneidad en los medios sociales	31
La construcción de la indigeneidad desde la escuela	31
Los indígenas en los libros de texto.....	31
La educación indígena en Costa Rica	34

La difusión de la formación discursiva sobre lo indígena	36
Los indígenas en la prensa escrita: la nota roja	39
Más allá de la nota roja: la cedulación y las luchas por el territorio	43
La construcción de la indigeneidad en las sentencias de la Sala Constitucional costarricense	48
De la instauración de la Sala Constitucional	49
Cultura jurídica, la concepción del indígena y las labores de interpretación y aplicación normativa	51
Producción de sentencias de materia indígena en el periodo 1989-2016	72
Relatos sobre lo indígena en las sentencias de la Sala Constitucional	76
El tratamiento de la diversidad: la agenda colonial y neoliberal	76
Los derechos territoriales: un campo de disputa	78
La autonomía indígena	83
Instancias representativas	83
Derecho propio, costumbres y cultura	87
Consulta indígena	91
Servicios en territorios indígenas	95
Derechos individuales de las personas indígenas	96
Derechos humanos de las personas indígenas en las ciudades	98

CAPÍTULO III

El acceso a la justicia de la población indígena: un estudio de casos	107
El proceso de cedulación indígena de la población ngäbe-buglé en Costa Rica	107

Introducción	107
Contexto	109
El discurso vertido en la sentencia	119
Sobre el efectivo cumplimiento de la sentencia vertida por la Sala Constitucional	123
Consideraciones finales	124
La consulta previa, libre e informada, en casos de proyectos hidroeléctricos de gran impacto. El caso de El Diquís	124
Introducción	124
Contexto	125
El proceso de elaboración del mecanismo general de consulta	132
El discurso vertido en la sentencia del 2011	145
Sobre el efectivo cumplimiento de lo establecido en la sentencia de la Sala Constitucional	154
Consideraciones finales	155
Sobre el derecho consuetudinario y el ejercicio de la autonomía en las comunidades indígenas. El caso de los ritos funerarios cabécares	158
Introducción	158
Contexto	159
Los alegatos de las partes	160
El razonamiento de los magistrados de la Sala Constitucional	162
La estructura clánica matrilineal: las voces de los integrantes de la comunidad	167
La importancia de los cargos ceremoniales y de los ritos funerarios dentro de la sociedad cabécar en la actualidad	168
Consideraciones finales	174
Las mujeres ngäbe-buglés en la Avenida Central y la construcción de la indigeneidad urbana	178

Derechos humanos y condiciones de vida de indígenas miskitos radicados en el precario Finca San Juan de Pavas	186
Conclusiones generales	195
Bibliografía	201

CAPÍTULO I

COSTA RICA. UNA NACIÓN PLURICULTURAL

En Costa Rica, la construcción de la indigeneidad se encuentra articulada al proceso de construcción del Estado nación. En un primer momento, los próceres de la patria imaginaron una comunidad ciudadana homogénea y de origen europeo, lo que llevó al silenciamiento de la presencia de indígenas y al ocultamiento de las raíces africanas.

La independencia y la República

En el caso de Costa Rica, el proceso de conquista iniciado en 1502, con la llegada de los españoles, se caracterizó por expediciones y exterminios que posteriormente dieron forma a la instauración del colonialismo. Este, en tanto concepción de mundo que determina una serie de prácticas de dominio y explotación, se consolidó en Costa Rica en 1569 –según la historia oficial–, cuando Perafán de Rivera, nombrado gobernador, sometió a los indígenas a la encomienda y al repartimiento de sus tierras entre los colonos españoles. El proceso se fortaleció con el establecimiento de una política de misiones destinada a civilizar a los indígenas, lo cual desembocó en el exterminio cultural y en un drástico descenso demográfico, incrementado este último

por las enfermedades y la sobreexplotación de la mano de obra indígena en las áreas central y pacífica del país.

Todo ello sucedió en un escenario caracterizado por una gobernación con pocos recursos y dirigida por un sector político conservador que veía en las políticas coloniales la realización de sus intereses. En este contexto se produjo la rebelión indígena de Talamanca de 1709, suprimida en 1710 con la captura y posterior fusilamiento de Pabru Presbere, líder indígena de Talamanca. Sobre este hecho se fomenta la idea de que los indígenas fueron sometidos y de que estaban prácticamente extinguidos; sin embargo, la región conocida como Talamanca nunca estuvo bajo el dominio español.

Más adelante, sin que variaran esas condiciones, sobrevino la independencia. El acuerdo tomado por los cabildos chiapanecos de Comitán, Ciudad Real y Tuxtla (pertenecientes al antiguo Reino de Guatemala), con respecto a separarse de España, indujo la decisión de independencia de la Ciudad de Guatemala el 15 de setiembre de 1821. La resolución se comunicó a los integrantes de la Diputación Provincial de León, a quienes se invitó a unirse a la proclama independentista.

Sin embargo, la Diputación de León, que ya no pertenecía a la de Guatemala, redactó el 28 de setiembre de ese mismo año el documento conocido como “Acta de los Nublados”. Este daba cuenta del desacuerdo de la Provincia de Nicaragua y Costa Rica con respecto a la autoridad de Guatemala y advertía a sus habitantes que no seguirían el camino que tomó Guatemala hasta tanto no se aclarasen los nublados del día. Es decir, Nicaragua y Costa Rica decidieron esperar, por caso de que el Rey Fernando VII enviara tropas para sofocar los movimientos independentistas y castigar a los desobedientes. Así las cosas, el 11 de octubre, con un panorama más claro, la Diputación de León emitió un bando en el que declaraba la total independencia de España

y la anexión al Imperio Mexicano. Después de haberse recibido en Costa Rica la noticia de las respectivas declaraciones, el Acta de Independencia de la Ciudad de Guatemala y las actas de León (sedes del reino y de la diputación provincial a las que Costa Rica pertenecía en esa época),

el cabildo de la capital convocó a una junta de legados con representantes de todos los demás ayuntamientos de la provincia para deliberar el mejor camino a seguir. Esta junta, conocida como la “Junta de Legados de los Ayuntamientos”, declaró la Independencia de Costa Rica y llamó a la elección popular de una nueva junta, debido a que varios de sus integrantes cuestionaron su legitimidad, al no haber sido elegidos popularmente. (Madrigal, 2013, § 5)

Así, la independencia de Costa Rica se concretó en el Acta del Ayuntamiento Constitucional de la ciudad de Cartago (capital de la provincia colonial de Costa Rica), suscrita el 29 de octubre de 1821. Esta acta fue firmada no solamente por los miembros de la corporación municipal, sino también por los legados de los otros cabildos de Costa Rica, llamados para ello a Cartago por el jefe político subalterno del Partido de Costa Rica, don Juan Manuel de Cañas Trujillo (máximo jerarca de la autoridad militar española en esta provincia), acción que presupone la abdicación del gobierno español en Costa Rica.

Ahora bien, en torno a este suceso la discusión versaba sobre la adhesión o no a la proclama de Guatemala y al acuerdo de León, mas no en cuanto a las condiciones de vida de la diversidad étnico cultural de la población, que incluía a los grupos mestizos, a los afrodescendientes y a la ya, de por sí, disminuida población indígena del país. Al respecto, María E. Bozzoli (2016) señala:

Se parte de que en el momento de la Independencia (1821) Costa Rica era una sociedad de frontera, por haber sido región fronteriza de la jurisdicción colonial española en general

y específicamente de la Capitanía General de Guatemala. Al emanciparse, en la construcción de la estatalidad desarrolla la centralidad, la que a su vez se estructura en centro y periferia. La periferia es frontera en el sentido socio cultural (indígenas separados socialmente como inferiores) y en el sentido geográfico (en las márgenes urbanas o en la vasta zona fronteriza muy alejada de los poblados hispano criollos). (p. 91)

De manera que el movimiento independentista no adquirió un tono de reivindicación étnica. De hecho, esta ni siquiera fue considerada, dado que el proceso fue en todo momento liderado por los nobles españoles y criollos que representaban el poder político y económico de la provincia colonial de Costa Rica, lo cual incidió en la subsistencia del colonialismo a escala doméstica.

Tras la firma de independencia, la siguiente junta elegida fue conocida como la “Junta de Legados de los Pueblos” (Madrigal, 2013). Esta gobernó Costa Rica entre el 12 de noviembre y el 1 de diciembre de 1821. Fue el primer cuerpo de gobierno autónomo de la recién independiente nación. Tuvo sede en Cartago y fue presidida por el presbítero Nicolás Carrillo y Aguirre, quien ejercía interinamente el poder en todas las ramas: ejecutivo, legislativo, judicial, electoral y constituyente.

Decidida a separarse de la Diputación de Costa Rica y Nicaragua, la Junta redactó el Pacto Social Fundamental Interino, más conocido como Pacto de Concordia, considerado la primera constitución del país. Después de eso, se creó la Junta Superior Gubernativa, cuyo presidente rotaría cada tres meses en cada una de las cuatro ciudades constituyentes de Costa Rica: San José, Cartago, Heredia y Alajuela.

El Pacto de Concordia tuvo como fin armonizar las tendencias opuestas, y declaró que la provincia de Costa Rica estaba en absoluta libertad y posesión exclusiva de sus derechos.

Sin embargo, pese a su afán conciliador, los contrapuestos intereses de las cuatro ciudades del Valle Central derivaron en la primera guerra civil, en 1823, y en la incorporación a la República Federal de Centroamérica (1824), de la que se retiraría en 1938.

Cabe indicar que Costa Rica tuvo una participación marginal en ese ente federativo. Esto, principalmente porque sus representantes eran elegidos a través de juntas populares y distritos electorales, los cuales estaban determinados por el índice de población, y Costa Rica tenía uno de los índices más bajos de población en el área, pues tan solo contaba con 150 000 habitantes, frente a los 700 000 de Guatemala, los 350 000 de El Salvador y Nicaragua y los 300 000 de Honduras². Estos datos evidencian la exacerbación de la diferencia creada con respecto al resto de Centroamérica durante el periodo liberal, en el cual se consolida la formación de la identidad nacional.

En ese marco se promulgó la Ley Aprilia, en 1829; esta declaró que el Estado de Costa Rica, sin dejar de pertenecer a la República Federal, asumía su propia soberanía. Entre tanto, en el periodo 1825-1833 se estableció una serie de normas destinadas a delinear los contornos del ser costarricense; en ellas los próceres de la comunidad imaginada resaltaban la importancia de la libertad de prensa y de los medios de comunicación –para difundir el sistema de creencias y valores en que se fundaría el incipiente Estado nación–, así como también de la educación, considerada base de la cultura del ser costarricense.

En esa línea se dictaron dos decretos: uno para invitar a la ciudadanía a poner en circulación un periódico en formato manuscrito y el otro para establecer la obligación del Estado

2 No hay datos censales sobre la población en la Federación, pero sí estimaciones. Las cifras aquí aportadas corresponden a estimaciones de 1839, tomadas de Cesare Cantú (1857, p. 407).

de propagar y fomentar la creación de escuelas primarias en todos los centros de población del país. Todo ello propició la difusión de una identidad nacional imaginada como pacífica, educada, respetuosa de la libertad de prensa, blanca y de origen europeo.

Durante el periodo 1838-1848, la actividad cafetalera despegó y apuntaló a una élite agroexportadora que dinamizó la economía, pero, a la vez, debido a la privatización de la tierra, provocó el empobrecimiento de los grupos campesinos y el surgimiento de trabajos asalariados. El nuevo esquema de propiedad privada de la tierra alteró el acceso tradicional a esta. En relación con lo anterior, Margarita Bolaños (1998) señala que:

Los municipios indígenas contribuyeron, por una parte, a que la tierra no se concentrara aceleradamente y, por otra, a ampliar la base campesina con un sector proveniente de mestizos sin tierra que comenzaron a ingresar en mayor número a los pueblos indígenas después de 1826 cuando se permitió la residencia al mestizo en los pueblos indígenas. Sin embargo, los indígenas del Valle Central utilizaron diferentes mecanismos, legales y políticos para mantener las tierras comunales [...] Ellos apoyaron políticamente a aquellos sectores que ofrecieron mantener la tierra comunal y respetar la autonomía de sus municipios. (p. 160)

En ese marco, se emitió en 1841 una ley destinada a reducir los terrenos comunales y, posteriormente, el 15 de diciembre de 1848 se decretó otra ley para enajenarlos. En este último año se suprimió la mayoría de los municipios indígenas, lo cual condujo a pasar de formas de apropiación amparadas en los derechos de posesión, a la propiedad privada y a lo que devendría en normas civiles dirigidas a su protección. De hecho, tal como lo señala Bozzoli (2016):

Ya en 1828 se utilizaba el pretexto de que las tierras indígenas eran terrenos ociosos. En el fondo, el permitir el ingreso de no indígenas en sus tierras era una estrategia

para disminuirles el acceso a ese recurso a los indígenas, lo que dio como resultado la pérdida gradual pero creciente, paralela al aumento de fincas de café en el siglo XIX. (p. 110)

Por tanto, el auge cafetalero, la inserción de Costa Rica en el mercado mundial, la importancia otorgada a la propiedad privada y a los intereses de la élite cafetalera, todo ello sumado a las teorías eugenésicas en boga y a la construcción imaginaria de una población costarricense blanca y de origen europeo, presenta a los indígenas como elementos ausentes. Al respecto, Soto y Díaz (2007) señalan que el discurso sobre la población costarricense apelaba a la existencia de una mayoría blanca y refieren que desde 1849 Felipe Molina, primer diplomático costarricense en Francia, apuntaba en su *Coup d'oeil rapide sur la République de Costa Rica* –utilizado a partir de 1862 como texto para la enseñanza de la historia– que la población era de 100 000 habitantes, de los cuales 90 000 serían blancos y 10 000 indígenas (p. 63), con lo cual se reforzaba la idea de un país formado en su mayoría por “blancos” y en donde la presencia indígena era apenas existente.

En este escenario se inicia la era republicana, con la promulgación de una nueva Constitución el 31 de agosto de 1848, en la cual Costa Rica se proclama República soberana e independiente. Ese mismo año se promulgan la bandera y el escudo nacionales y, más adelante, en 1852, se crea el himno nacional, sin ninguna referencia ni ícono alusivo a los pueblos indígenas, en contraste con las alusiones que sí se hacen a los conquistadores españoles.

Posteriormente, en 1856, Juan Rafael Mora Porras, presidente de la República, lideró la batalla denominada “Campana Nacional”, un enfrentamiento armado para defender la independencia nacional frente a la amenaza de invasión que representaba William Walker, un mercenario estadounidense. El movimiento se convirtió posteriormente en la gesta heroica por la consolidación

de una independencia en la que no aparecen, ni como protagonistas ni como participantes, componentes indígenas ni afrodescendientes. Se trata, pues, de la lucha del mestizo blanco por la libertad de una nación concebida como igualitaria y étnicamente uniforme, razón por la cual sirvió para fortalecer el patriotismo, la visión de una ciudadanía homogénea y la protección de la propiedad privada. Al respecto Palmer (1996) señala:

La campaña de 1856 contra William Walker se trajo a colación como un símbolo de guerra de independencia nacional, no como campaña nacional centroamericana sino simplemente como la campaña nacional, y representada como modelo de unidad familiar y sacrificio patriótico por la preservación del orden de cosas en Costa Rica. (p. 114)

Todo lo anterior lleva a aglutinar la nación costarricense, con base en un consenso nacional cimentado en la blanquitud, la legalidad, educación y pacifismo, las cuales se asumen como características propias del ser costarricense.

La consolidación del Estado nación durante el periodo liberal

En 1870 inició el periodo liberal (1870-1944), durante el cual se realizaron reformas destinadas a consolidar el Estado nacional y sus instituciones. Así, durante estas décadas se oficializó la historia del país, se acuñó héroes y se promovió la creación de una serie de instituciones, como la biblioteca, el teatro y el museo nacionales. En ese contexto la provincia de San José se equipó con monumentos, tales como la estatua de Juan Santamaría, descubierta el 15 de septiembre de 1891, y el Monumento Nacional, develado el 15 de septiembre de 1895.

En materia de derechos civiles y políticos, se aprobó el voto directo en 1913 y el voto secreto entre 1925 y 1927; adicionalmente,

en 1913 se inició la celebración del Día del Trabajador y en 1920 se organizaron las primeras huelgas en pro de la jornada laboral de 8 horas y el alza salarial. En cuanto a funciones del Estado, se crearon asilos y hospitales, el Ministerio de Salubridad Pública (en 1927), el de Trabajo (1928) y el Patronato Nacional de la Infancia (1930), lo cual conformó la base institucional para consolidar al país como abanderado de los derechos humanos, estandarte que se intensificó en los subsiguientes años con la promulgación de las Garantías Sociales y el Código de Trabajo, la creación de la Caja Costarricense de Seguro Social y la fundación de la Universidad de Costa Rica.

Aunado a esto, el Estado reiteró su compromiso con la educación, mediante el establecimiento de un sistema de enseñanza primaria centralizado, secular, gratuito y obligatorio, el cual produjo un alza en la alfabetización que empezó a referirse como uno de los criterios de diferenciación respecto al resto de Centroamérica. Por su parte, la abolición del ejército el 1 de diciembre de 1948, así como la nacionalización de la banca, la integración del Tribunal Nacional Electoral y el reconocimiento del derecho de las mujeres al sufragio, todos acontecimientos de 1949, reafirman la visión de Costa Rica como una democracia igualitaria, caracterizada por su cultura de legalidad, en medio de los convulsos vecinos centroamericanos.

Sin embargo, sobre toda esta construcción pesó la negación de la presencia africana e indígena. Al respecto, la historiadora Eugenia Rodríguez (1992) explica que durante este periodo se “tendió a propiciar la homogeneización étnica caracterizada por el predominio de la población mestiza, asentada especialmente en el Valle Central, mientras que la población aborigen y mulata se ubicó más en las zonas periféricas, en particular en Talamanca y Guanacaste” (p. 160), lo cual permitió integrar la blanquitud y la homogeneidad étnica como elementos constitutivos del ser costarricense. En la misma línea, Díaz Arias (2007)

refiere la construcción imaginaria de una Costa Rica “blanca” que, con base en la idea de una “raza homogénea”, “construyó una imagen del indígena como una cultura y una sociedad desaparecidas en la época colonial y sin ninguna conexión con la actual sociedad costarricense” (p. 59).

De acuerdo con Mario Rufer (2010), las colectividades del conglomerado llamado “identidad nacional” se ordenan jerárquicamente, en un orden que reproduce y naturaliza la desigualdad social a través de la imposición discursiva de los relatos históricos, con el resultado de negar de hecho la ciudadanía para una gran parte del pueblo, a quien se imponen misiones de rescate y de modernización. Así, se instituye la idea de una nación homogénea que desdibuja a los sujetos reales y posiciona como ciudadanos a los sujetos políticos del conglomerado, creados en función de esa construcción, lo cual desplaza posibilidades e identidades alternativas (cfr. Segato, 2007).

En esa acopladura, en la región latinoamericana durante el periodo liberal se consolidó la construcción de identidades nacionales que aglutinaban a sus ciudadanos en un todo cultural homogéneo que privilegiaba lo europeo y repudiaba las raíces indígenas y africanas, en consonancia con la invención de la raza como construcción histórica que se convertiría “en el primer criterio fundamental para la distribución de la población mundial en los rangos, lugares y roles en la estructura de poder de la nueva sociedad” (Quijano, 2014, p. 780).

Para el caso costarricense, Steven Palmer (1996) analiza la construcción que durante el periodo liberal lleva a cabo la intelectualidad del país en torno al concepto de raza, y señala que los intelectuales “tendieron a adoptar cada vez más los supuestos del darwinismo [sic] social y la eugenesia en su empeño por concebir una nación de raza homogénea que debía ser protegida de la contaminación racial” (p. 100).

CAPÍTULO III

EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LA POBLACIÓN INDÍGENA: UN ESTUDIO DE CASOS

El abordaje de los orígenes y consecuencias de la formación discursiva sobre lo indígena requiere de un estudio más allá del texto de las sentencias dictadas: se precisa reparar en las circunstancias concretas y las relaciones económicas, sociales, culturales y de poder que las atraviesan. Con ese objetivo, en este capítulo se analizan cinco casos: tres de ellos corresponden a procesos judiciales resueltos por la Sala Constitucional y en los cuales figuran como partes personas indígenas que habitan en sus territorios ancestrales, y los otros dos plantean situaciones que enfrentan indígenas urbanos.

El proceso de cedulación indígena de la población ngäbe-buglé en Costa Rica

Introducción

Los ngäbe-buglé son un pueblo indígena costarricense⁵⁹, pese a lo cual se les consideraba como extranjeros y, en consecuencia,

59 Como se verá más adelante, el pueblo ngäbe-buglé es transfronterizo e históricamente se ha localizado en territorio compartido entre Costa Rica y Panamá.

se les obligaba a obtener la ciudadanía por naturalización⁶⁰. Eso los llevaba a permanecer sin la documentación requerida y en una situación migratoria irregular que no les permitía acceder a bienes y servicios (tales como educación, salud, trabajo y seguridad social), ni ejercer sus derechos ciudadanos.

Por tal razón, este pueblo inició un proceso para que se les reconociera su derecho como ciudadanos por nacimiento y, entonces, dejara de requerírseles la naturalización aplicada a extranjeros. Esta lucha ha sido conocida como “proceso de cedulación indígena”, pues consiste en dotar a esta población de su cédula de identidad, la cual –al ser el medio oficial para identificar a las personas ciudadanas– es necesaria para ejercer todos los derechos ciudadanos, intervenir en los asuntos del Estado y tener acceso a los bienes y servicios tanto públicos como privados.

Así pues, en 1991 un grupo de indígenas ngäbe-buglés presentaron un recurso de amparo por violación al derecho a la igualdad, porque no eran reconocidos como ciudadanos costarricenses. Ello dio lugar al voto 1786-93, el cual es uno de los primeros casos resueltos por la Sala Constitucional donde se reconoce y se evidencia a los pueblos indígenas como titulares de derechos, al tenor de lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT. Este proceso desencadenó todo un movimiento indígena a nivel nacional, que se empata con el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas acaecido a nivel internacional y materializado en la adopción del Convenio 169 de la OIT.

60 La ciudadanía implica formar parte de una comunidad imaginada, con derechos y deberes. En Costa Rica hay dos formas de adquirirla: por nacimiento o por naturalización. Este último es un proceso que utilizan los extranjeros para ser reconocidos como costarricenses, en virtud de los vínculos creados por la residencia legal a lo largo del tiempo, o por otros motivos, como el matrimonio.

Contexto

El pueblo ngäbe-buglé reside, en Costa Rica, en cinco territorios: Altos de San Antonio, Coto Brus, Guaymí de Osa, Abrojos de Montezuma y Conte Burica; no obstante, el primero de esos territorios, pese a haber sido reconocido como costarricense desde 1980⁶¹ (diez años antes de iniciarse la lucha por la cedulaación), para 1991 –fecha en que se planteó el recurso de amparo– era considerado panameño.

En esto incide que los ngäbe-buglés son un pueblo transfronterizo que históricamente ha compartido territorio en Costa Rica y Panamá, razón por la cual se mueven de forma libre entre ambos espacios territoriales. Sin embargo, en 1941 los dos países firmaron el tratado limítrofe Echandi-Fernández, el cual demarcó el trazo definitivo de la frontera, que atravesaba ese territorio indígena.

En ese contexto, sobrevienen dos fenómenos que hay que tomar en cuenta. Por un lado, la indefinición de la frontera durante más de cien años –desde 1824 hasta su demarcación en 1941– hizo que por ese extenso lapso los habitantes ngäbe-buglés no se vieran obligados a adscribirse a ninguna de esas nacionalidades y, por tanto, la cédula no era una necesidad. Por otro lado, el trazo de la frontera los convirtió en un pueblo dividido entre dos Estados nación, lo cual fragmentó la tradicional dinámica de movilidad ejercida en su territorio, debido a que la definición de la frontera lleva, desde la lógica estatal, a situaciones de irregularidad migratoria, las cuales terminan por afectar los derechos a la libre circulación y el acceso a bienes y servicios, pues para hacerlos efectivos se requiere la presentación de un documento de identidad nacional.

61 En esa fecha se reconoció formalmente el primer territorio ngäbe-buglé de Abrojos Montezuma, mediante el decreto n.º 13545-G, del 9 de diciembre de 1980.

Adicionalmente, el traslado de la United Fruit Company al litoral Pacífico Sur, en la década de los treinta, trazó nuevos intereses transnacionales que motivaron la preocupación del Gobierno por aumentar el control en esa parte del territorio. Por ello, se estimuló las migraciones desde el Valle Central, se construyó la carretera Interamericana y se cedió grandes cantidades de tierras a la compañía extranjera, desplazando a zonas más alejadas a la población indígena ngäbe-buglé. Esa presión sobre el territorio incidió en que los integrantes de esa comunidad se situaran en sitios alejados de las instancias donde se regulariza la situación migratoria, lo cual derivó en un elevado subregistro y en una compleja situación de irregularidad migratoria, que desemboca en un trato discriminatorio. A todo eso se suman el imaginario de una ciudadanía homogénea y blanca –en donde los indígenas son colectividades poblacionales básicamente ausentes del Estado nación costarricense– y las políticas neoliberales, con intencionadas políticas de ausencia estatal respecto de estas poblaciones.

En ese marco, en 1986 el Estado costarricense promulgó la llamada “ley de naturalización de indígenas guaimíes” (nombre por el cual las entidades estatales se referían a los ngäbe-buglés). En ella estableció que esta población podía acceder a trámites de naturalización a través de un procedimiento especial. Pero dicho procedimiento los obligaba a inscribirse como extranjeros; esto, pese a reconocer sus territorios como costarricenses desde 1980, lo cual hacía de ese trámite una sinrazón.

En efecto, no solo para las personas ngäbe-buglés sino también para muchos otros costarricenses, era imposible comprender que hubiera quienes, habiendo nacido en Costa Rica, fueran obligadas a asumirse panameñas, pese a que la ley reconocía sus territorios y, por ende, su ocupación histórica previa a la fundación del Estado nación.

Esta situación evidencia que se estaba frente a nociones distintas, relativas tanto a la ciudadanía como al territorio. Para los pueblos transfronterizos ngäbe y buglé, la pertenencia ciudadana estaba ligada a un territorio ancestral y simbólico; en tanto, la perspectiva del Estado nación correspondía a la demarcación de la frontera y la emisión de un documento de identidad. En ese sentido, el territorio y la pertenencia concebidos por los indígenas no se determina mediante documentos legales ni por el trazo de fronteras, sino por el ejercicio de una ocupación histórica que implique la presencia y la realización de actividades que sustentan el vínculo y el sentido de pertenencia.

Además, el proceso para obtener de la cédula por naturalización implicaba importantes erogaciones económicas difíciles de solventar. Aunque la Conai se encargaba de pagar el costo del trámite de la cédula de residencia, la persona interesada debía cubrir los gastos del traslado y la estadía. La dificultad para asumir esos gastos obligaba a esta población a mantenerse en un estado irregular y a permanecer sin documentos.

Por otra parte, si bien la Conai coadyuvaba al masivo proceso de documentación, este en sí mismo era problemático. La emisión de carnés de residencia con vigencia de seis meses les permitía a las instancias estatales tener un estricto control sobre esa población, obligada a solicitar dicho documento a la Dirección de Migración y Extranjería cada vez que este se vencía, lo cual perpetuaba la discriminación, que no se resolvía de forma definitiva.

A raíz de estas circunstancias, a inicios de 1990 los indígenas ngäbe-buglés realizaron una movilización nacional gracias a la cual lograron adquirir el estatuto de ciudadanos costarricenses por nacimiento. Para hacerlo presentaron un proceso jurídico, argumentado su presencia histórica en suelo costarricense, así como también el incumplimiento de la norma que desde 1980 reconocía sus territorios, y la exclusión de la que eran sujetos.

El recurso de amparo presentado ante la Sala Constitucional dio lugar al voto 1786-93, en el cual se hicieron importantes reconocimientos para este pueblo, en particular, pero asimismo para los otros, dado que los indígenas bribris y cabécares también estaban siendo víctimas de exclusión, debido a una norma que no consideraba sus particulares condiciones de vida.

Sirve mencionar que esa movilización, la cual tuvo lugar en 1992, se produjo en el marco de la conmemoración de los 500 años de la llegada de los españoles a América. El Estado promovía y celebraba esa conmemoración, lo cual fue motivo de diversas críticas por parte de los pueblos indígenas, quienes objetaban celebrar quinientos años de genocidio y despojo⁶².

A su vez, en ese mismo año Costa Rica ratificó el Convenio 169 de la OIT, el cual había sido aprobado en 1989 y era conocido por muchos de los dirigentes que participaron en la movilización por la cedulación. Este representaba un bastión para legitimar su reconocimiento como pueblos y la conquista de sus derechos colectivos. Sumado a ello, la instauración de la Sala Constitucional costarricense, también en 1989, propició el establecimiento de una instancia judicial que permitía un mayor acceso a la justicia de los pueblos indígenas.

En ese escenario, la movilización indígena empezó con una primera manifestación pública en Ciudad Neily, localidad del extremo sur de la provincia de Puntarenas, a 18 km de la frontera nacional con Panamá y a 342 km al sur de San José. El movimiento generó una serie de acciones encaminadas a acabar con la inseguridad que tenían por encontrarse en una situación migratoria irregular, de exclusión social y de vulnerabilidad jurídica, todo lo cual les afectaba en la cotidianidad de su vida.

62 A ese genocidio y despojo de los pueblos indígenas americanos es a lo que Thornton (1987) denominó el holocausto moderno.

Esa primera marcha de Ciudad Neily fue realizada el 19 de abril de 1990, fecha en la que por decreto (n.º 1803-C, de 1971) se celebra el Día del Aborigen Costarricense, en centros educativos y comunidades indígenas y con diversas actividades culturales. Participaron padres de familia, estudiantes, maestros, líderes y lideresas indígenas, así como también aliados no indígenas, incluidos empresarios e integrantes del Ministerio de Educación Pública. El punto de inicio fue la Dirección Regional de Enseñanza de Ciudad Neily y se extendió a las principales calles de esa localidad, hasta llegar al parque. La reunión fue tan exitosa que los animó a manifestarse en la capital.

Así, la manifestación se trasladó a San José, donde del 5 al 12 de mayo permaneció una delegación de más de 125 indígenas ngäbe-buglés, congregada en el atrio de la Catedral Metropolitana. Esto tuvo un efecto visual notorio, que puso en la palestra de los medios internacionales, primero, y de los nacionales, después, el acontecimiento de que por primera vez en Costa Rica los pueblos indígenas protagonizaban un movimiento de reivindicación étnica y social. Lo inédito del hecho, así como la presencia física en la Catedral de un Estado confesional –como lo es el costarricense–, la cantidad de días de permanencia y las condiciones en que se encontraban, y la validez y legitimidad del reclamo, se amalgamaron para que el movimiento ganara, de una manera sin precedentes en el territorio nacional, la solidaridad masiva de la sociedad costarricense no indígena.

A eso se debe sumar que la movilización englobó a integrantes de otras etnias indígenas, en cuyo conjunto se visibilizó una situación que no era exclusiva de la comunidad ngäbe-buglé, sino que también era compartida por los pueblos cabécar y bribri. Con ello se evidenció un hecho de discriminación estructural hacia los pueblos indígenas, agravada en el caso ngäbe-buglé por su naturaleza transfronteriza. Este escenario se trajo abajo el argumento esgrimido por las autoridades migratorias, según

las cuales este colectivo no tenía cédula por ser extranjero; se demostró, en lugar de eso, la discriminación de la que eran objeto los indígenas en cualquier parte del país, debido a las condiciones solicitadas en la norma migratoria para realizar las inscripciones tardías y por las dificultades que tienen las personas de los pueblos indígenas para cumplir con tales condiciones.

En ese sentido, Mariano Marquínez, indígena ngäbe, manifiesta:

La cédula era el primer paso. La ocupábamos para todo: para caminar tranquilos, para luchar por nuestros derechos, para participar como costarricenses que éramos, con territorio; pero sin documento de identidad... Yo estuve en la lucha. Fue toda una experiencia... Nos dimos cuenta de que al Gobierno lo debíamos presionar para que nos reconociera como costarricenses; porque los indígenas no éramos considerados como costarricenses. (Comunicación personal, enero del 2018)

Ahora bien, con respecto a la manifestación en San José, la fecha se escogió de manera estratégica para aprovechar el traspaso de poderes –que en Costa Rica se realiza el 8 de mayo del año electoral– y colocar el tema en el primer lugar de la agenda del entrante Gobierno. Con esa intención, el jueves 10 de mayo de 1990 la delegación ubicada en el atrio de la Catedral Metropolitana marchó desde allí hasta la Casa Presidencial en Zapote, tras lo cual –y después de una serie de gestiones– el presidente entrante, Rafael Ángel Calderón Fournier, los recibió.

En esa reunión, los dirigentes indígenas le entregaron al presidente una carta con la petitoria de hacer efectivo su derecho a la ciudadanía por nacimiento. Realizado ese primer acercamiento a las autoridades de gobierno, un grupo permaneció en San José, para redactar una primera propuesta de un proyecto de ley que diera una solución definitiva a sus demandas. A partir de entonces comenzó la lucha por la defensa del proyecto

de “Ley de cedulación indígena” en la Asamblea Legislativa, la cual se prolongó durante un año, hasta que dicha Ley se promulgó.

Sobre ese proceso, Pablo Sibar, perteneciente al pueblo Térraba, manifiesta:

Nos fuimos a San José, sin saber lo difícil que iba a ser la lucha por la cedulación, que fue la lucha para que se aprobara una ley que estábamos pidiendo los indígenas. Primero el traslado a San José, la ubicación en la Catedral, luego el amparo y el proceso para que se aprobara la ley. Duramos más de un año de lucha, día tras día en la Asamblea Legislativa, lo que suponía enfrentar las presiones de los funcionarios de la Conai, de Migración y del Registro Civil, quienes además se presentaban a las comunidades para naturalizar a los indígenas y convencerlos de lo innecesario de la lucha.

A esto se sumaban las presiones políticas en la Asamblea. Incluso cerca de aprobar el proyecto de ley, el presidente de la Asamblea Legislativa anunció que, pese a que se iba a empezar a discutir el proyecto de cedulación, el presidente de la República lo había desconvocado, por lo cual se iba a desechar. Eso fue terrible, nos generó mucha presión. Entonces, el presidente de la Asamblea Legislativa, gracias a un trabajo muy fuerte de la dirigencia indígena –en especial de las mujeres indígenas– y del apoyo del diputado Miguel Ángel Rodríguez, decidió someter a votación si se veían los proyectos que mandó el Gobierno o se veía el proyecto de cedulación.

Y, al final, los diputados nos apoyaron, porque la lucha era justa. Y todo terminó con una decisión unánime en la que los legisladores eligieron discutir la cedulación. Al día siguiente, el proyecto de cedulación se aprobó en primer debate, y luego, al siguiente día, se aprobó definitivamente en segundo debate, y entonces se convirtió en Ley de la República. Fue una lucha, un esfuerzo de muchos meses, de meses de mucha presión, para lograr que la “Suiza Centroamericana” nos reconociera como costarricenses a los indígenas. (Comunicación personal, enero del 2018)

Gracias a toda esa movilización organizada, el viernes 19 de abril de 1991 se realizó en el parque de La Paz el acto oficial de firma de la *Ley de Inscripción y Cedulación Indígena*. También entonces los indígenas debieron presionar para ser tomados en cuenta en el protocolo del acto oficial de la firma, debido a que la pretensión de la Conai era llevar a su propio grupo de representación indígena, dejando por fuera a quienes libraron la lucha.

Sobre esto, Pablo Sibar, el ya referido dirigente de la lucha, agrega:

Al final querían que la Conai fuera quien se mostrara como el protagonista de la lucha, con el daño que nos había hecho, los obstáculos que nos impuso. Pero nos opusimos, otra vez nos querían imponer sus instituciones. No lo permitimos y logramos que se reconociera como una victoria de los pueblos, porque esa era la verdad: fue una victoria del movimiento indígena. Lo logramos con el apoyo de muchas personas, pero fue una victoria nuestra, de algo que nos afectaba directamente, que surgía de nuestras necesidades. (Comunicación personal, enero del 2018)

En ese sentido, Sibar refiere la lucha por la cedulación como una victoria histórica:

El problema con la cedulación ocurrió porque dividieron fronteras que no existían entre los pueblos y, entonces –imágínese–, fue como partir una persona en dos. Cuando yo conocí lo que vivían los ngâbes [sic], entendí lo difícil que era para ellos: estar presos en sus tierras, sin poder movilizarse, debido a la exigencia de un Estado que los había partido en dos, que los hizo ilegales dentro de sus fronteras.

Sin embargo, en esta lucha florece el movimiento indígena. Antes estábamos totalmente invisibilizados. Creían que no había indígenas en Costa Rica y, de repente, se paran más de cien indígenas frente a la Catedral Metropolitana; eso ya fue una victoria, porque se hizo oír la voz del movimiento indígena. Y después de eso ya no nos volvimos a quedar callados,

y buscamos luchar por el reconocimiento que no ha querido brindar el Estado. (Comunicación personal, enero del 2018)

Para doña Luisa Bejarano, dirigente ngäbe-buglé:

La lucha por la cedulaación fue un camino de muchas piedras, no solo por la tradicional actitud del Gobierno hacia los indígenas, que ha sido de olvido y desconocimiento, sino también por lo difícil que fue para nosotras trasladarnos, dejar nuestras familias y sobrevivir en un ambiente muy hostil donde hemos sido rechazadas, vistas como menos.

Pero, debido al empeño que le pusimos, tuvo uno de los logros más grandes, que hasta hoy hemos vivido para el reconocimiento de nuestros derechos. La primera ley que tiene el rostro de la familia indígena, gestada desde la dirigencia indígena, desde lo que necesitábamos como mujeres indígenas, como madres y como familias indígenas... (Comunicación personal, enero del 2018)

Al respecto, Marcos Guevara Berger, profesor universitario y asesor de la comunidad ngäbe-buglé durante el proceso de la lucha por la cedulaación, indica:

Esta ha sido la lucha más representativa e importante, y su importancia no fue solo cuantitativa sino cualitativa, no solo porque se gestó dentro de la comunidad indígena para resolver un asunto que para ellos era de la mayor importancia, sino también por la forma en que caló en la sociedad costarricense no indígena: el apoyo que representó, la organización de sectores que reconocían lo indignante de que no se reconociera como costarricenses a una cantidad importante de personas que habían nacido en suelo costarricense. (Comunicación personal, agosto del 2018)

Finalmente, con la promulgación de la *Ley de Inscripción y Cedulaación Indígena* (n.º 7225, que tuvo una vigencia de tres años)

se derogó la Ley 7024 de 1986. La nueva norma reguló la inscripción de los indígenas nacidos en Costa Rica, estableciendo el requisito de aportar el testimonio de dos personas de la comunidad. Con ello, las propias comunidades definirían quiénes eran sus integrantes, aplicando sus criterios inherentes, y no los que dictaba la legislación para el resto de la ciudadanía.

Sobre el resultado de la lucha por la cedulaación, Mariano Marquínez, indígena ngäbe-buglé participante, relata: “Para mí fue un logro grande, yo –la verdad– no tenía documento de identidad, y me sentí tan feliz: eso me ayudó de mucho, porque me quitó el miedo y me dio confianza”.

En el mismo sentido, Luisa Bejarano indica:

Fue una fiesta, no tengo palabras. Me dio paz. Ya con eso éramos considerados como costarricenses; que nosotros sabíamos que éramos, pero que el Estado y la Conai no nos reconocían. Por eso yo afirmo que, pese a lo difícil que fue para mí, como mujer y madre indígena, dejar a mis hijos, caminar horas para salir bajo la lluvia, en un camino hasta la cabeza de barro, para luego viajar más horas para llegar hasta San José y llegar a luchar... Fue duro, muy duro; pero valió la pena... (Comunicación personal, enero del 2018)

Esta movilización puso en entredicho la construcción social de una Costa Rica homogénea y blanca, y encarnó un cuestionamiento al discurso de la igualdad y la justicia social, en un país que desconocía de forma histórica y sistemática el acceso a bienes y servicios a las personas indígenas costarricenses, pese a presentarse nacional e internacionalmente como la democracia más estable de América Latina. De igual manera, evidenció la mirada colonialista de los agentes estatales hacia las personas indígenas –asumidas como componentes ajenos–, así como también las políticas de ausentismo estatal en el territorio de esas comunidades.

Esta es una
muestra del libro
en la que se despliega
un número limitado de páginas.

Adquiera el libro completo en la
[Librería UCR Virtual.](#)

LIBRERÍA
UCR

VIRTUAL

ACERCA DE LA AUTORA

Mónica María Pérez Granados nació en Costa Rica, el 24 de diciembre de 1977. Es abogada, maestra en antropología, doctora en Antropología de la Universidad Autónoma de México, docente, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica. Ha trabajado como consultora de diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas y como defensora de los derechos humanos de mujeres, personas y pueblos indígenas y afrodescendientes.

Corrección filológica: *Ana Lucía Lizano C.* • Revisión de pruebas: *Fabiola Benavides P.*
Diseño de contenido, portada y diagramación: *Daniela Hernández C.*
Control de calidad: *Raquel Fernández C.*

Editorial UCR es miembro del Sistema Editorial Universitario Centroamericano (SEUCA),
perteneciente al Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA).

Impreso bajo demanda en la Sección de Impresión del SIEDIN.
Setiembre, 2024.

El texto explora la construcción de la indigeneidad en la Sala Constitucional costarricense y sus efectos en el ejercicio de derechos de la población indígena. La indigeneidad se concibe como un relato dentro del orden socioeconómico, dentro del proceso de construcción del Estado nación costarricense. Esa narrativa se examina en las sentencias vinculantes emitidas por la Sala. Para ello, se estudian rasgos de la cultura jurídica interna del Poder Judicial y el discurso contenido en sentencias dictadas entre 1989 y 2016, además de que se analizan casos.