



Nómadas (Col)

ISSN: 0121-7550

nomadas@ucentral.edu.co

Universidad Central

Colombia

Figueroa, Isabela

Legislación marginal, desposesión indígena, civilización en proceso: Ecuador y  
Colombia

Nómadas (Col), núm. 45, octubre, 2016, pp. 43-57

Universidad Central

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105149483005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Legislación marginal, desposesión indígena, civilización en proceso: Ecuador y Colombia\*

*Legislação marginal, des-posseção indígena, civilização em processo: Equador e Colômbia*

*Marginal legislation, misappropriation of native indians land, civilization in process: Ecuador and Colombia*

**Isabela Figueroa\*\***

El texto abarca las legislaciones escritas para desposeer a los indios de sus tierras y consolidar el proceso de colonialismo interno en Ecuador y Colombia hasta la década de los noventa, para identificar algunos de los métodos por los cuales cada Estado reguló la subjetividad de los indígenas y la tenencia de sus tierras desde 1835. Concluye que la legislación indigenista, al igual que los indios, fue ubicada al margen de las constituciones y sirvió para los más distintos propósitos, valiéndose de las estrategias de regular la subjetividad del indio y sus tierras con el objetivo de desposeerlo y consolidar la idea de soberanía en ambos países.

**Palabras clave:** colonialismo, legislación, desposesión, tierras indígenas, Ecuador, Colombia.

*O texto contém as legislações escritas para despossuir os indígenas das terras deles e para consolidar o processo de colonialismo interno em Equador e Colômbia até a década dos anos 1990; procura-se identificar alguns métodos pelos quais cada Estado fez a regulação da subjetividade dos indígenas e a possessão das terras deles desde 1835. O artigo conclui que a legislação indigenista, mesmo que os indígenas, foi colocada a um lado das constituições e foi útil para propósitos muito diversos, utilizando as estratégias de regulação da subjetividade do indígena e as terras deles, em procura de tirar as suas possessões e consolidar a ideia da soberania nos dois países.*

**Palavras-chave:** colonialismo, legislação, des-posseção, terras indígenas, Equador, Colômbia.

*This text concerns written legislation that both deprived native Indians of their lands and established the process of Internal Colonialism in Ecuador and Colombia until the 1990s in order to identify some of the approaches used by these nations to regulate both the subjectivity of indigenous peoples and the possession of their lands since 1835. It concludes that the Indian Legislation, as well as the Indians themselves, was in a state of lawlessness that was not included in their constitutions; therefore it was used for different purposes, using strategies to regulate the subjectivity of the native Indians and their lands with the objective of misappropriating their property and thus establishing the concept of sovereignty in both countries.*

**Key words:** colonialism, legislation, misappropriation, indigenous lands, Ecuador, Colombia.

\* Este artículo es una versión de parte de mi tesis doctoral "Nociones de soberanía nacional y libre determinación indígena: pugna y articulaciones de conocimientos en el constitucionalismo de Colombia y Ecuador" (UASB, 2015), parcialmente auspiciada por el Programa de Becas Clacso-Asdi de promoción de la investigación social 2009-2012 para investigadores de América Latina y el Caribe.

\*\* Profesora titular de derechos humanos del Programa de Derecho de la Universidad del Magdalena, Santa Marta (Colombia). Abogada de la UFPEL (Brasil); maestrías en Derecho Económico en la UASB (Ecuador), Derecho y Política de los Pueblos Indígenas en la UA (Estados Unidos) y Derecho en la UC (Canadá); Doctora en Estudios Culturales Latinoamericanos de la UASB (Ecuador). E-mail: ifigueroa@unimagdalena.edu.co

original recibido: 09/06/2016  
aceptado: 02/09/2016

nomadas@ucentral.edu.co  
Págs. 43-57

## Introducción

En la década de los noventa, casi doscientos años después de la creación de una matriz común republicana<sup>1</sup>, racista, oligárquica y patriarcal, en Ecuador y Colombia se instauran asambleas constituyentes que por primera vez incluyen la presencia de representantes indígenas con sus demandas de libre determinación y participación en la definición de las políticas estatales. El resultado de estas asambleas dejó explícito que las políticas estatales de asimilación y desposesión no han tenido el éxito que los patriotas criollos y sus herederos inicialmente deseaban. En este artículo identifico algunos de los métodos por los cuales cada Estado reguló la subjetividad de los indígenas y la tenencia de sus tierras desde 1835 hasta los años noventa. Quiero saber si las constituciones de Ecuador o Colombia incluyeron, en algún momento, a los indios como sujetos de derechos fundamentales, especialmente a la propiedad. No es mi objetivo hacer un análisis comparativo de la legislación de ambos países, sino comprender las estrategias legales de consolidación del colonialismo en cada uno de éstos durante el periodo, y buscar puntos de convergencia en sus políticas de administración indígena.

## Clase abyecta y la Regeneración

Al terminar la alianza que posibilitó la llamada *Gran Colombia*, en 1830 una Asamblea de Notables reunida en la región ancestralmente conocida con el nombre indígena *Kitu* (tierra en la mitad del mundo), firmó el acta de formación de un Estado independiente que pasó a ser llamado *Ecuador*, el nombre que pocos años antes los visitantes franceses habían dado a la línea equinoccial. Reconociendo derechos civiles y ofreciendo protección a una población minoritaria de criollos, la Constitución ecuatoriana de 1830 literalmente excluyó del pacto social a los indígenas de la región, esa clase

“inocente, abyecta y miserable” que, según la Asamblea de Notables, debería estar bajo la tutela de los curas párrocos (art. 68). La colonial institución de la encomienda se actualizó bajo el nombre quechua de *huasipungo*, una especie de servidumbre por deudas donde los indígenas quedaban adscritos a las tierras de los hacendados. En 1835 una convención política asumió en Ecuador la misión de reconstituir el país, cerrando las posibilidades de que éste volviera a unirse con Colombia (Constitución de la República del Ecuador, 1835: “Preámbulo”). En 1843, otra Asamblea Constituyente ecuatoriana puso en vigencia la llamada *Carta de Esclavitud*, que tuvo vigencia de dos años y restringió una serie de derechos individuales. En diciembre de 1845 Ecuador aprobó otra Constitución.

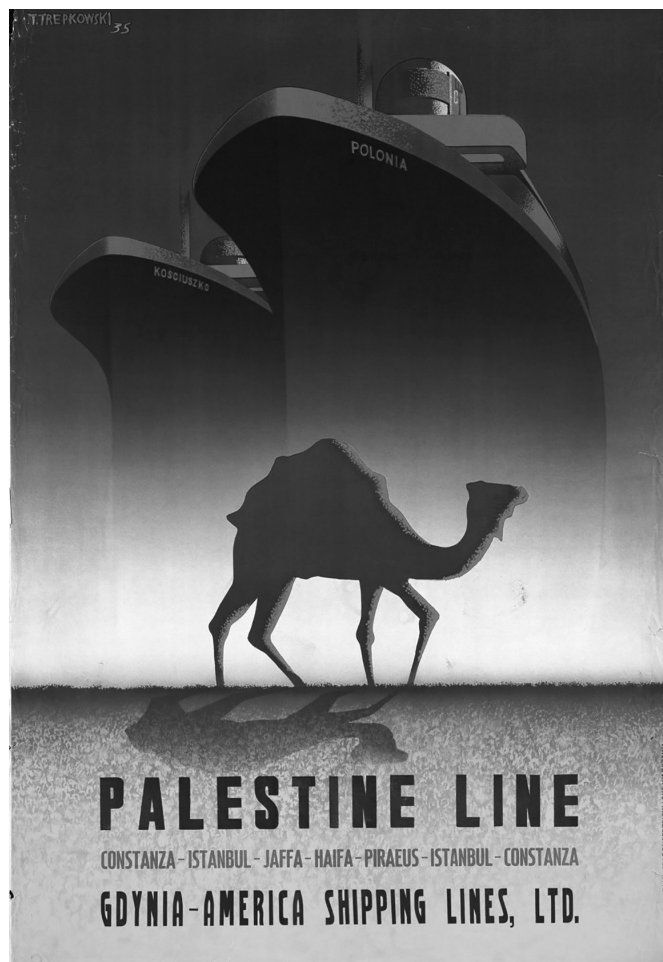
Nueva Granada, a su vez, fue restablecida en 1831 con límites similares a los de 1810, pero una nueva Constitución sólo fue aprobada en 1832 (Constitución del Estado de la Nueva Granada, 1832). Los derechos políticos fueron extendidos a los españoles (art. 44), aunque negados a los raizales indígenas. La segunda Constitución fue creada en 1842 (Constitución Política de la República de la Nueva Granada), y aunque protegiese el derecho a la propiedad de todos los neogranadinos (art. 193), no hacía nada para detener la creciente apropiación de las tierras indígenas de los resguardos. Por simpatía o lástima de los indios, en 1832 el congreso limitó la enajenación de las tierras de los resguardos, y en 1843 la cláusula de inalienabilidad de esas tierras fue renovada por veinte años más (Colombia, Ley de 23 de junio de 1843: art. 1), protegiendo a los indígenas de la voracidad del mercado y de la avidez de los estafadores.

La medida de protección duró hasta 1850, cuando el Gobierno descentralizó la política sobre tierras indígenas y otorgó poder para que cada provincia actuara en sus propios intereses, arreglando “la medida,

repartimiento, adjudicación y libre enajenación de los resguardos de indígenas, pudiendo en consecuencia, autorizar a éstos para disponer de sus propiedades del mismo modo y por los propios títulos que los demás granadinos” (Colombia, Ley de 22 de junio de 1850: art. 4). En 1851 la provincia de Bogotá dividió las tierras indígenas y permitió su libre enajenación (Safford, 1991). Uno de los efectos de esta política fue la transferencia de los territorios nativos a hacendados “blancos” y una proletarización del sector rural en una escala nunca antes vista (Triana, 1980). La extinción del indianismo era política nacional: por un lado, convertirlos en peones agregados, concertados o arrendatarios de las haciendas; por otro, establecer una política de adjudicación de las tierras baldías y otorgar territorios indígenas a colonos y empresarios (Triana, 1980: 29).

En esta misma época el presidente José Hilario López conformó la Comisión Corográfica, la cual, durante las décadas de 1850 y 1860 envió equipos de cartógrafos e ilustradores a toda la Nueva Granada para descubrir las características naturales y sociales de Colombia. El objetivo de la Comisión fue integrar las diversas formas de vida y los diversos saberes sobre la naturaleza y las sociedades en un sólo modelo de conocimiento, civilización y producción, en el “conocimiento verdadero” de la racionalidad técnica y científica (Castro-Gómez, 2005: 206).

Los productos de la Comisión Corográfica eran considerados “ciencia pura” y una fiel representación de la realidad indómita de los indios salvajes. Al ser descritos, estudiados, dibujados y clasificados, tanto la naturaleza como los seres humanos que habitaban los lugares más inhóspitos de la nación eran domesticados y controlados, aunque fuese sólo en el imaginario de la élite de los políticos granadinos. Por medio de la Misión Corográfica se podía probar científicamente lo que los teóricos contractualistas ya intuían: que el indígena americano estaba más cercano al estado de naturaleza que el hombre europeo. Manuel Ancizar, miembro de la Comisión, describió al indio de una manera muy similar a la que cien años antes Rousseau usara para describir al buen salvaje: honrado, sin codicia a lo ajeno y exento de hambre (Ariza, 2009). Santiago Pérez, quien remplazó a Ancizar en la Comisión, caracterizó al indio por sus actitudes negativamente salvajes o semisalvajes como la irresponsabilidad, la indolencia, el escaso ingenio, la tendencia al vicio o la ausencia de un



■ *Palatine Line*, 1935 | Tadeusz Trepcowski

verdadero lenguaje (Ariza, 2009). Fuese el buen salvaje de Rousseau o el miserablemente libre de Locke, en todo caso el indígena estaba ubicado en un estado precontractual, que carecía de sistema de leyes o gobierno que mereciera algún tipo de consideración política.

Mientras tenía inicio la Comisión Corográfica en la Nueva Granada, en 1851 una nueva Convención Nacional se instalaba en Ecuador y reformaba la Constitución marista (Constitución de la República del Ecuador, 1851). La vigencia de este texto duró solamente un año, siendo tumbada por el general José María Urbina quien, en 1852, se hizo proclamar jefe supremo de la República. La nueva Constitución terminó formalmente con la esclavitud (Constitución de la República del Ecuador, 1852: art. 107) y restableció la protección integral de los derechos de propiedad privada. Con el objetivo de coleccionar el tributo indígena en Ecuador, una ley fue creada en 1855 para identificar quiénes eran

indios, y un esquema burocrático fue construido para clasificarlos y gobernarlos (Guerrero, 1991). Dos años después, el tributo indígena fue abolido y el esquema de clasificación burocrático de indianidad fue eliminado (Guerrero, 1991). La que sigue es la Constitución de 1869, conocida como la “Carta Negra”, y que fue elaborada por García Moreno, quien llegó nuevamente al poder tras tumbar al presidente José Javier Espinosa, y lideró el proceso de consolidación del Estado oligárquico terrateniente, modernizando y centralizando el país para responder a los intereses latifundistas de insertarse en el mercado mundial.

La novena Constitución ecuatoriana fue expedida en 1878. La administración de los indios seguía bajo el régimen del concierto establecido por vía del silencio constitucional. En este mismo año los gobiernos municipales elaboraron los primeros “reglamentos de trabajo” que definían de manera detallada los contratos laborales, incluyendo las modalidades de concierto (Guerrero, 1991). Estos reglamentos significaban un pacto entre las autoridades del Estado ecuatoriano y los hacendados para la administración étnica. El Estado terrateniente ecuatoriano se legitimaba en la medida en que reconocía la autonomía de los hacendados. El poder de policía privada que los hacendados ejercían sobre los indígenas concertados era garantizado por el poder de policía estatal. En 1884, el Congreso ecuatoriano expidió la décima Constitución (Constitución de la República del Ecuador) que trajo el entonces novedoso principio de la utilidad pública como limitación a la propiedad privada (art. 25).

Mientras tanto, hacia el norte, la Nueva Granada expidió en 1853 una nueva Constitución (Constitución Política de la Nueva Granada, 1853) y dispuso que las tierras de la Guajira, del Caquetá y otros que “no estén pobladas por habitantes reducidos a la vida civil”, pudiesen ser organizadas y gobernadas por leyes especiales (art. 47). Otra Constitución de la Nueva Granada (Constitución Política de la Nueva Granada) fue decretada en 1858, desmembrando jurídicamente el ya fragmentado país, ahora llamado *Confederación Granadina*. En febrero de 1863 una nueva Constitución (Constitución de los Estados Unidos Colombianos) obligó a los estados a consagrar el principio de la incapacidad de las comunidades y otros colectivos para adquirir bienes raíces, y el principio de la libre alienación de la propiedad (art. 6). Por primera vez una

Constitución granadina dispuso directamente sobre los indios, determinando la competencia de la Unión para “la civilización de los indígenas” (art. 18). Los territorios poco poblados u ocupados por “tribus indígenas” serían regidos por una ley federal especial con el fin de fomentar colonizaciones (art. 78). La Constitución también estableció una política de adjudicación de tierras baldías (art. 30), muchas a las cuales eran tierras indígenas no incorporadas a resguardos o parte de territorios que fueron retirados a los indígenas ya incorporados. En la década de 1870-1880 fueron emitidos títulos de tierras correspondientes a 33 millones de hectáreas, de las cuales, un 8% fue otorgado a campesinos y el resto distribuido a los latifundistas (Triana, 1980).

En 1885, el régimen federal fue remplazado por un régimen centralista, y tuvo inicio un proceso de retorno al legado español y de restauración católica, también conocido como *Regeneración*. El mestizaje no daba pruebas de efectivas mejoras raciales, era necesario más: retirar lo indígena de la subjetividad criolla, purificando y regenerando la raza. Era fundamental rescatar la cultura y tradición española y, especialmente, propagar la enseñanza cristiana como instrumento civilizador de la sociedad colombiana. En este clima, una alianza entre políticos liberales y conservadores convocó un Consejo Nacional de Delegatarios para la elaboración de un nuevo texto nacional (Constitución Política de Colombia) que entró en vigencia en 1886. Los antiguos estados de la federación recibieron el nombre de *departamentos*, y la nación pasó a llamarse República de Colombia. Los pilares del nuevo orden pasaron a ser la centralización radical del poder público, el fortalecimiento de los poderes del ejecutivo, el apoyo a la Iglesia católica y la utilización de esta institución como fuerza educativa y de control social. Si la Iglesia católica fue la que trajo la civilización al suelo colombiano, ésta institución significaba entonces un componente esencial de la vida civilizada y, por ende, de la ciudadanía.

Diversos aspectos de la Constitución colombiana de 1886 fueron influencia de la Constitución española de la restauración (1876), especialmente la ubicación de la Iglesia en asuntos de orden público. La Iglesia católica recibió el derecho exclusivo de educar a los colombianos y la competencia de llevar el registro civil de las personas. En 1887 las misiones religiosas fueron



encargadas de civilizar a los salvajes (Colombia, Ley 153 de 1887: art. 319), y en 1888 se celebró el Concordato entre la Santa Sede y el Gobierno colombiano para apoyo y cooperación en el establecimiento de institutos religiosos que se dedicaron, entre otras cuestiones, a la civilización de las tribus bárbaras (Clavero, 2011). El Concordato fue reformado por los convenios de misiones de 1903 y 1928, y entregó a la Iglesia el control de las áreas de frontera del país, que incluían tierras indígenas. En 1973 el Estado y la Iglesia suscribirían un nuevo Concordato, pero esta vez poniendo límites a la actuación de las misiones católicas.

## Contención de la vida salvaje en Colombia

Siguiendo las directrices de la Constitución de la Regeneración, en 1890 el Congreso Colombiano expidió la Ley Básica 89 que explicitó el lugar ahistórico que la ley prescribía a los indios, relegados desde la Independencia de Colombia, al equipararlos a menores de edad (art. 40) y someterlos a un nuevo tipo de encomienda en favor de las órdenes religiosas (Triana, 1980). En la medida en que las familias indígenas fuesen “reduciéndose a la vida civilizada”, pasaban a tener derecho a la propiedad de una “porción suficiente” de las tierras del resguardo al cual pertenecían (art. 6), pero quedaba prohibido enajenarlas por el lapso de cinco años. Tenían, además, la obligación de “constituir habitaciones y emprender trabajos de agricultura” en esas tierras (art. 6). La Ley 89 marcó un giro en el tratamiento de los indios: la política oficial indianista colombiana, que hasta entonces incluía la extinción de los resguardos, pasó a regular su parcial manutención, no por protección o reconocimiento de los derechos de los indios, sino como un dispositivo de contención de la vida salvaje mientras se trataba su civilización por medio de los territorios de misiones.

Durante los debates de la Ley 89, los indígenas fueron referidos como “una clase que sin ser totalmente salvaje se halla aún muy distante de poder entrar como los demás ciudadanos al pleno goce de los derechos civiles” (Informe de la Comisión Tercer Debate, Ley 89 de 1890, citado en Ariza, 2009: 206). Si el camino a la civilización era como lo describió Rousseau, el indio seguía atrapado en la zona crepuscular entre el buen salvaje y el hombre civilizado. El deber del Es-

tado era conducir al indígena hasta el fin del camino, su derecho correspondiente era dejarse conducir, y el resguardo servía como un contenedor de este tránsito civilizatorio.

Si una propiedad individual era una porción geográfica controlada y separada de “los miedos y peligros constantes” del estado de naturaleza, como argumentaba Locke (1941: párr. 123), el resguardo, según la Ley 89, era lo contrario: la confinación y contención de lo salvaje, de los peligros e incertidumbres de lo indómito, en un espacio físico fuera de la vida civilizada. El objetivo, sin embargo, era contener para civilizar. Imponer la noción de lo *individual* para superar el resguardo y arribar a la propiedad privada. La Ley 89 fomentaba la división de lo que quedaba de los territorios indígenas, en lotes separados para cada familia, que posteriormente serían heredados a sus descendientes. La expectativa era que los lotes fuesen cada vez menores, en la medida en que fuesen divididos entre los sucesores, hasta que eventualmente desaparecieran las tierras indígenas y, con éstas, sus titulares.

Según las teorías desarrolladas por Locke, la utilización era la manera adecuadamente civilizada de relacionarse con la naturaleza, contraponiéndose al desperdicio de las tierras habitadas por los salvajes. El trabajo individual sobre las tierras es lo que las separaba del estado de naturaleza y las elevaba a propiedad individual privada de su usuario. En esta línea, las tierras de resguardo que fuesen individuadas, pasarían al régimen de la propiedad privada. Otras tierras en estado de naturaleza no abarcadas por los resguardos estarían disponibles a la colonización e individualización. A inicios del siglo XX más de 10 millones de hectáreas de “tierras baldías” fueron adjudicadas a hacendados y otros colonos (Triana, 1980).

La Ley 89 también reguló la organización interna del resguardo indígena, permitiendo una forma de autonomía y cierta conservación de las formas tradicionales de autoridad. Exigió también el consentimiento de la mayoría de los comuneros para el repartimiento de los resguardos y, especialmente, prohibió la enajenación de cualquier porción que no fuese repartida (art. 7, numeral 7). Al recoger algunas de las aspiraciones de las comunidades indígenas y ofrecer mayor seguridad territorial que la legislación anterior, la Ley 89 fue bien recibida por muchas de éstas. Con muchos de sus



■ Intourist, 1957 | Kudryavcev

artículos ya inexecutable por órdenes de la Corte Constitucional, la Ley 89 sigue vigente.

## Desindianización del indio en Ecuador

A finales del siglo XIX, una nueva clase de mestizos, descendientes de los criollos y mezclados con sangre indígena, emergió con ideas liberales respecto al Estado. En 1895 el general Eloy Alfaro lideró la Revolución Liberal en Ecuador, un proyecto político que incluyó la separación de la Iglesia y el Estado, la integración de un territorio nacional y la unificación de la legislación estatal, con el fin de definir una autoridad central. La ideología liberal propuso un enfoque proteccionista a la relación entre el Estado y las poblacio-

nes indígenas: éstas habían sufrido una historia de opresión social y económica y deberían recibir una protección especial del Gobierno ecuatoriano. El antiguo sistema de concertaje no era solamente visto como inmoral, sino también como un obstáculo a las leyes del mercado, la labor y el progreso (Guerrero, 1991).

Según Guerrero, dos intelectuales ecuatorianos de fines del siglo XIX sintetizaron la ideología por la cual interpretaban las condiciones de vida de los indígenas conciertos en aquella época: Pedro Cevallos y Abelardo Moncayo (49), para quienes la razón de ser del concertaje era en virtud de las necesidades de los indígenas, quienes acudían a concertarse en las haciendas, recibían socorro y adquirían una deuda con el patrón. Esta deuda se incrementaba paulatinamente por medio de nuevos pedidos de socorro, quedando ellos adscritos a la hacienda del acreedor, quien podría recurrir a la fuerza pública en caso de que el indígena quisiera dejarlo. En suma, el indígena era verdaderamente incapaz de tomar decisiones adecuadas o de resistir a su opresor. Esa condición abyecta podría ser apaciguada por las herramientas del proceso civilizatorio.

Ambos autores propusieron la eliminación de la condición de miseria indígena por procesos pedagógicos, fuese la enseñanza del idioma español o el valor y sentido del trabajo. Cevallos recomendó desindianizar al indio:

[...] [d]ébase empeñar principalmente en que los indios aprendan el idioma español pues se ha observado que quienes lo hablan han llegado a conocer que también son hombres, y principalmente a conocer sus derechos y las cosas, porque este sería el modo de desindianizarlos. (Cevallos citado en Guerrero, 1991: 49)

Moncayo, a su vez, propuso una solución económica modernizante basada en la libre circulación de capital como método civilizatorio:

[...] [m]ensual o quincenalmente, páguesele al concierto lo que hubiere ganado, quedando la mitad para descuento de su deuda y dándole de contado la otra mitad. Aprenda así el indio a conocer lo que vale su trabajo, lo que es la moneda y para lo que sirve; y quede por consiguiente en libertad para proveer a sus necesidades donde y como mejor les parezca. (Cevallos citado en Guerrero, 1991: 49)

Fue en este contexto ideológico que la Constitución liberal de 1897 rompió el silencio constitucional respecto al indígena que había empezado en la Constitución de 1835, y trajo el gobierno de las poblaciones indígenas de regreso a la esfera gubernamental, revistiendo las autoridades públicas con el deber de proteger a la población indígena para mejorar su calidad de vida (Constitución Política de la República del Ecuador, 1897: art. 138). Por medio de un decreto presidencial emitido en 1899 se regularon, por primera vez en el ámbito

nacional, las condiciones laborales de los indígenas de manera unificada en un cuerpo legal. Sin embargo, aunque fortaleció la intervención de los funcionarios estatales en el ámbito local, la reglamentación de los once artículos del mencionado decreto no cuestionó ni las bases jurídicas ni económicas de los conciertos. Alfaro no eliminó el esquema de servidumbre basado en la deuda, sino que interpuso la autoridad del Estado en medio a las relaciones entre patrones e indígenas, al disponer que la liquidación de deudas debiera ser realizada en el despacho del juez y en presencia de testigos.

En 1906 la nueva Constitución liberal separó el Estado de la Iglesia, reconoció libertades a los ciudadanos y adicionó al texto constitucional el deber del “poder público” de prevenir los abusos del concertaje (Ecuador, Constitución Política de la República, 1906: art. 128). En 1918 la cárcel por deudas fue abolida (Guerrero, 1991), y, poco a poco, las políticas nacionales empezaban a transformar al indígena en campesino, como expondré en seguida.

## Integración y transformación del indio

Las políticas internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) incidieron en las políticas de integración de los indios a las sociedades civiles a lo largo del siglo XX. En esencia, hasta la adopción del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, la OIT recomendaba la adopción de medidas de asimilación gradual de los indígenas a la sociedad dominante por medio de políticas de protección laboral. En Ecuador y Colombia, en parte por influencia de la política internacional, y especialmente por las necesidades de ampliación de sus fronteras agrícolas, los indígenas fueron jurídicamente integrados al modelo de desarrollo por medio de su transformación en trabajadores rurales o “campesinos”.

Es curioso notar cómo en Colombia se ha seguido con la política de repartición de tierras de resguardo como estrategia para transformar al indio en trabajador rural, mientras que en Ecuador, sin tierras de resguardo, la estrategia fue primero legislar sobre la subjetividad de los indios para entonces ofrecerles algo de seguridad sobre sus propias tierras. Es decir, en Colombia se legisló para quitar tierras a los indios y forzarlos a ser quienes no eran, mientras que en Ecuador se reconoció legalmente al indio como lo que no era para finalmente reconocerle algo de lo suyo. El resultado de ambas estrategias ha sido el mismo: desposesión, sometimiento y pobreza.

## Colombia: repartición de tierras para hacer del indio un ciudadano

Luego de la Constitución Política de 1886, Colombia vivió otro de los periodos trágicos de su historia, que incluyó la separación de

Panamá y la supresión de facto de varios artículos de la Constitución (Amaya, 2002). La legislación republicana se hostilizó en contra los indígenas. En 1905 los terrenos de los resguardos fueron cedidos por la nación a los municipios (Colombia, Ley 55 de 29 de abril de 1905: art. 2°), lo que permitió la legalización de las expropiaciones de los resguardos en favor de los vecinos y colonos blancos sin ningún tipo de indemnización o compensación. Como muestra de la tónica del pensamiento de la élite política vigente respeto a los indios, es de resaltar el trabajo de influyente liberal Rafael Uribe Uribe, quien en 1907 hizo público su libro de memorias sobre la *Reducción de salvajes*, defendiendo que el control de los nativos servía a un cuádruple fin:

[...] llamar a la civilización cristiana considerable número de seres humanos privados de sus luces, sacar ventajas del suelo aún ocupado por las razas autóctonas, utilizar a estas y prevenir futuras complicaciones que si no conjuramos ahora, por fuerza habrán de sobrevenir. (Uribe, 1907: 11)

En 1910 una reforma constitucional estableció que era competencia de las asambleas departamentales la colonización de las tierras y la explotación de los bosques que pertenecían a los departamentos (Colombia, Acto Legislativo N° 3 de 1910: art. 54, 2). Asimismo, la Ley 51 de 1911 extinguió el título de los indios sobre el Valle de Sibundoy, ordenando la fundación del poblado Sucre, entregando tierras a terceros y reservando solamente dos hectáreas para cada indio (Colombia, Ley 51 de 18 de noviembre de 1911: art. 1°).

En 1919 la Ley 104 extinguió los resguardos que tuvieran un número menor a 30 familias o cuya población no sobrepasara las 200 personas (art. 12) y determinó medidas administrativas para agilizar la repartición de tierras de los



resguardos, incluyendo sanciones a los empleados estatales que no cumplieren con el procedimiento de la ley para la repartición (art. 10), y sanciones a los indios que se resistieran a la repartición (art. 11). En noviembre de 1921 el Congreso expidió la Ley 38, consolidando la política de transformar al indígena en trabajador “libre” (art. 3), lo que, dadas las circunstancias sociales de los indígenas, realmente significaba mano de obra barata. En 1923, con miras a contrarrestar el acercamiento del movimiento indígena a grupos socialistas y la resistencia a dejar sus tierras, los asuntos indígenas fueron encargados al Ministerio de Gobierno, que este mismo año recibió el encargo de proteger a los nativos. Por esta época se fundó el Consejo Nacional de Indios, primera organización indígena nacional, y Quintín Lame participó en los primeros congresos obreros que gestaron la creación del Partido Socialista Revolucionario. El acercamiento entre los líderes indígenas y los líderes socialistas era tal que en 1934 el indígena Eutiquio Timoté llegó a ser candidato presidencial por el Partido Comunista de Colombia (Triana, 1980).

En 1927 la Ley 19 nombró comisiones especiales para la repartición de resguardos, costeadas por la nación (art. 3), y dejó a criterio de la Comisión si la repartición de las tierras se daría por familia o “cabezas”, así como el tamaño de cada parcela (art. 1). Las tierras repartidas serían inalienables por 15 años (art. 34). Lo más notable de esta ley era la previsión de que, luego de la repartición, los indígenas y sus bienes se transformasen en “condición común de nacionales colombianos” (art. 29).

Durante el período de la “República Liberal” (1930-1946) y respondiendo a la necesidad que sentía la naciente clase productiva del país de aumentar la producción agrícola, la Ley 111 de 1931 permitió que el repartimiento se hiciera por procedimiento judicial o administrativo, sin la necesidad de la intervención de las comisiones (art. 1), subsanando el problema de falta de fondos para llevar a cabo las expediciones de repartición (Friede, 2010).

En 1936 el Congreso discutió la reforma constitucional que propició la intervención del Estado en la economía del país, aunque tímida. El reconocimiento de los latifundios improductivos como un problema fundamental para el desarrollo agrícola nacional llevó a la incorporación del concepto de *función social* en la

Constitución (Colombia, Reforma Constitucional de 1936: art. 10), tanto como el reconocimiento del trabajo como elemento esencial a la protección de la propiedad privada. La Ley 200 de 1936, consecuencia de esa reforma constitucional, y conocida como *estatuto de tierras*, favoreció a los grandes propietarios y facilitó aún más el reparto de los resguardos, transfiriendo la competencia del repartimiento de los jueces de tierra a los jueces ordinarios. Esta Ley también dividió el campo en virtud de su función social: tierras productivas por ser incorporadas a la economía nacional, y tierras incultas o baldías, que serían adjudicadas a los colonos que las cultivaran. Esta Ley sometió tierras indígenas no tituladas a invasiones de colonos, quienes al cultivarlas podían solicitar su adjudicación al Estado y expulsar a los indígenas. En 1942 se adoptó la práctica de extinguir los resguardos por vía administrativa, obligando a los indios a cultivarlas de la misma manera que los “colonos” con el fin de asegurar alguna porción de sus propias tierras (Friede, 2010).

Una reforma constitucional en 1945 atribuyó al Congreso, nuevamente, la competencia para limitar o regular la apropiación o adjudicación de tierras baldías (Colombia, Reforma Constitucional de 1945: art. 7) y en 1947 se creó el Ministerio de Agricultura, que pasaba a ser responsable por la adjudicación de terrenos baldíos y resguardos. En 1958 la Ley 81 dispuso sobre el “fomento agropecuario de las parcialidades indígenas”, estableciendo un aparato burocrático para transformar a los indígenas en agricultores, y disponiendo el desarraigo y sustitución del cultivo de coca, “instruyendo a los indígenas sobre los peligros y estragos que ocasiona a la salud el uso constante de las hojas de esa planta” (art. 3,j). En 1961 la Ley 135 estableció una nueva política agraria para las comunidades indígenas, permitiendo la creación de nuevos resguardos. A partir de entonces, los indígenas pasarían a ser regulados como fuerza campesina y sus tierras tratadas como potencial de producción agrícola.

## Ecuador: tutela social para hacer del indio un campesino

En Ecuador, los años treinta marcaron un periodo de formación capitalista lenta y conturbada que afectó en gran manera el estatus legal de los indígenas en el país. Entre 1931 y 1948 veintinueve presidentes gobernaron el Ecuador y ninguno fue capaz de terminar su mandato,

reflejo del nivel de desacuerdo social y de turbulencia política en el país en aquella época (Becker, 1999). Alianzas entre militares, hacendados y la Iglesia católica —la trilogía que representaba la política nacional y los intereses económicos— empezaron a fracturarse. Por otro lado, una relación directa entre el Estado y los pueblos indígenas empezó a emerger en la forma de leyes y políticas orientadas hacia la integración de la población indígena en la sociedad dominante.

La Constitución de la República del Ecuador de 1929 cambió la fuente formal de la soberanía: ya no más la idealizada nación, sino un pueblo imaginario (art. 3), e incluyó la mujer en la ciudadanía (art. 13). Respecto a los indígenas, la Constitución ofreció protección al indígena “campesino” (art. 151, numeral 18) y permitió que la población indígena agregada en pueblos o caseríos utilizara las tierras y fuentes de aguas de los vecinos, aunque limitó ese uso a una relación “armónica” con los intereses de los hacendados (art. 151, numeral 14). La Constitución también estableció que dos miembros del Senado deberían ser representantes de los campesinos y que uno de ellos debería tutelar y defender la “raza india” (art. 33, numeral 4).

En 1930, como respuesta a un proceso emergente de las organizaciones indígenas determinadas a recuperar sus tierras perdidas, éstas empezaron a restablecer las fronteras de sus tierras comunales (Becker, 1999). En 1933 el Congreso ecuatoriano consideró un “proyecto de estatuto para la asociación agrícola de las

comunidades indígenas”, orientado a contener los esfuerzos de las organizaciones de izquierda dentro de las comunidades indígenas y empujarlas a la economía de mercado. Como resultado de años de debate sobre la mejor manera de enfrentar el “problema indígena”, en 1937 el presidente ecuatoriano Páez decretó la Ley de Comunas, diseñada para promover la asimilación de los indios y, al mismo tiempo, transformar el sistema agrícola feudal ecuatoriano en un modelo más eficiente y productivo.

La Ley de Comunas otorgó a las comunidades indígenas representación legal, reconociendo, por primera vez, la existencia de unidades indígenas político-administrativas como sujeto de derechos —la comuna—. La ley no era aplicada a la población indígena que aún estaba atrapada en el sistema de *huasipungo*, sino a los “centros poblados” que no estaban insertados en ninguna otra categoría (art. 1). Ésta fue la manera por la cual el Gobierno podía obligar a los terratenientes liberales a transitar hacia un sistema de agricultura capitalista sin generar oposición de los terratenientes conservadores. En vez del concertaje, los miembros de la comuna proveerían trabajo barato y los terratenientes liberales no tendrían que ofrecer a los miembros de la comuna los medios de producción como agua, tierra y otros insumos (Becker, 1999). Los miembros de la comuna estaban legalmente habilitados para poseer colectivamente cosas para el beneficio de la comunidad, tales como tierras agrícolas, industrias, canales de irrigación, escuelas y herramientas (art. 6). La Ley



■ 1950 | Woolheiser

■ United Airlines, s. f. | Eliza Gran

también trataba de asegurar que las decisiones tomadas dentro de las comunas fuesen consistentes con las políticas del Gobierno nacional, y éste último se reservó el poder de remover la autoridad comunal, reconocida como cabildo (art. 14).

Cuatro meses después de que la Ley de Comunas se hiciera vigente, el nuevo presidente ecuatoriano decretó el Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas. El Estatuto expandió la legislación de las comunas con provisiones más paternalistas y estableció mayor intervención gubernamental en el manejo de éstas, dejando muy poco espacio para el desarrollo autónomo social, político o económico de las poblaciones indígenas (Becker, 1999). A finales de la década de los años treinta, la población indígena aún atrapada en el sistema de concertaje empezó a demandar del Gobierno su asistencia en el proceso de liberación. Al mismo tiempo, la clase urbana organizada en asociaciones de clase empezó a incrementar sus alianzas con las comunas (Becker, 2007). El establecimiento de un código de trabajo progresivo en 1938 trajo una nueva manera de articular las demandas indígenas, dedicando una sección a los derechos de los trabajadores agrícolas (Becker, 2007).

En 1940, Ecuador y Perú empezaron una guerra por un considerable pedazo de tierra en la Amazonía, y en 1942, presionados por los intereses norteamericanos de asegurar materia prima desde Latinoamérica, ambos países firmaron el Protocolo de Río de Janeiro, donde 20.000 kilómetros cuadrados en disputa fueron reconocidos al Perú. La pérdida ecuatoriana llevó al establecimiento de una estrategia militar de integración de la región amazónica al resto del país. Un proceso de colonización más intensivo de la Amazonía empezó décadas después, con la Reforma Agraria de 1964, y continuó con la construcción de una carretera y el desarrollo de los campos petroleros durante la década de los setenta. Las reformas agrarias de los sesenta y setenta fueron cruciales para el fortalecimiento del campesinado, y las alianzas que los pueblos indígenas formaron por medio de sus comunidades campesinas fueron uno de los pilares del éxito de las movilizaciones de los noventa y de la eventual creación del Estado plurinacional en el 2008.

La Constitución Política de la República del Ecuador de 1945 estableció que los derechos de propiedad implicaban obligaciones sociales y que la utilización de

la riqueza del país debía estar orientada al interés de la colectividad nacional (art. 146, numeral 1). El uso productivo de la tierra era un deber del propietario con la sociedad y se prohibía la manutención de tierras improductivas (art. 146: numeral 2). Particularmente, la Constitución mencionaba la protección de propiedades pequeñas como parte del apoyo del Gobierno ofrecido al “sistema agrario cooperativo de producción” (art. 146: numeral 3). Además de mantener la potestad de los indígenas de utilizar aguas y tierras vecinas, siempre que estuvieran armonizadas con los intereses de los grandes propietarios, la Constitución también les ofrecía algunas garantías: el reconocimiento de los idiomas indígenas como “elementos de la cultura nacional” (art. 5); la representación indígena en el Congreso Nacional (art. 23, numeral 2); la prohibición de la esclavitud, servidumbre o concertaje (art. 141, numeral 2); la educación bilingüe (art. 143); un grado de protección a la propiedad comunal (art. 146); y la protección del *huasipungo* (art. 148).



■ Braniff International Airways, c. 1950's



Esta Constitución, sin embargo, duró muy poco. En 1946, luego del autogolpe de Estado del presidente Velasco Ibarra, una nueva Asamblea Constituyente, con predominio del conservadurismo clerical, hizo vigente una nueva Constitución (Constitución Política de la República del Ecuador) donde volvió a retirar el pueblo como fuente de soberanía (art. 3) y liberó la propiedad privada de toda carga social impuesta por la Carta anterior (art. 183). Para el indio, la Constitución reservó muy tímidas protecciones a su cultura y trabajo agrícola (arts. 174 y 185). Esta Constitución dispuso especialmente sobre el *huasipungo*, equiparando su privación “sin justa causa” a un despido intempestivo (art. 185, literal p). Eso disminuía la precariedad de la protección de la relación del indígena con su tierra, pero al mismo tiempo consolidaba la relación de subordinación al tratar la relación entre terrateniente y *huasipungo* en términos de contrato laboral (Clavero, 2008).

## Reformas agrarias y productividad para tierras indígenas

Durante la década de los cincuenta, aunque el sistema feudal del *huasipungo* en Ecuador había declinado gradualmente, luego de la abolición de la deuda por peonaje en 1918, alrededor del 5% de haciendas aún operaban bajo este sistema (Blankstein y Zuvekas, 1973). Presiones políticas para la reforma agraria en el Ecuador empezaron a emerger alrededor de la confluencia de tres fenómenos: la creación del Instituto Indigenista del Ecuador por un grupo de intelectuales mestizos indigenistas; la formación de la Federación Ecuatoriana de Indios, afiliada a la Confederación de Trabajadores Ecuatorianos; y los resultados de los estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) de las Naciones Unidas sobre la economía ecuatoriana, que demostraban un alto grado de inequidad en la distribución de la tierra.

En Colombia, los estudios de fines de los años cincuenta de la Cepal y del Comité Interamericano para el Desarrollo Agrícola (CIDA) resaltaban que los desajustes económicos y las crisis del sector agrario repercutían en el desarrollo industrial del país (Triana, 1980). En 1960, el Decreto 1634 del Ministerio de Gobierno colombiano estableció la “División de Asuntos Indígenas” que debería ocuparse, entre otras cosas, de crear medidas para implementar “cambios culturales, sociales y económicos” hacia el “progreso” de las sociedades indígenas (art. 19, a). En 1961 la Ley 135 dio paso a una reforma agraria cuyo énfasis estaba en la tecnificación, colonización dirigida, y un pequeño programa de parcelación de tierras. Esta Ley creó la figura de “tierra baldía ocupada por indígenas”, que podría ser adjudicada a terceros con el concepto favorable de la División de Asuntos Indígenas, parte del Instituto Colombiano de Reforma Agraria.

En Ecuador, la Junta Militar que estaba al mando del país se comprometió con los objetivos establecidos por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Punta del Este, y en 1964 promulgó la Ley de Reforma Agraria y Colonización. Por medio de esa Ley, el gobierno ecuatoriano redistribuyó las tierras públicas “sin uso”, lo que incluía 77 haciendas que pertenecían al Estado, y sometió tierras improductivas privadas a la expropiación. Estableció un monto máximo para la adjudicación de tierras de 2.500 hectáreas en la costa



■ Braniff International Airways, 1950's



y 800 hectáreas en la sierra, además de 1.000 hectáreas de tierras para el pastoreo en cualquier región. La Ley permitió que algunas de las poblaciones indígenas aún atrapadas en el sistema del *huasipungo* mantuvieran sus parcelas sin tener que pagar al hacendado, imponiendo, en vez de eso, el deber de trabajar por 10 años su parcela. Proteger el uso de las tierras rurales por los indígenas era una de las estrategias para incrementar la productividad agrícola e impulsar el desarrollo nacional. Aun así, 87% de las familias indígenas dentro del *huasipungo* recibieron derechos sobre parcelas de tierras cuyo promedio alcanzaba 3,5 hectáreas. En contraste, el promedio de las tierras adjudicadas a las familias de mestizos fue de 34,6 hectáreas (Blankstein y Zuvekas, 1973). De hecho, una relativa pequeña porción de las tierras agrarias tanto en Ecuador como en Colombia fueron afectadas por estas políticas.

En 1967, una nueva Asamblea Constituyente expidió la 17ª Constitución ecuatoriana (Constitución Política de la República del Ecuador), que ofreció mayor protección a la propiedad privada, estableciendo una serie de condiciones para la expropiación (art. 49, numeral 1). También determinó el deber del Estado de mejorar la calidad de vida del campesino por medio de un sistema de producción más eficiente (art. 49, numeral 2). Algunos principios para la protección del indígena fueron restablecidos, como la educación bilingüe (art. 38) y la protección del trabajo agrícola, además de la obligación del Estado de “contribuir a la promoción [...] del campesino, en lo moral, intelectual, económico y social” (art. 67). La Constitución consolidó el dominio del Estado sobre el uso de los recursos naturales, especialmente de las tierras “que carezcan de dueño” y de los recursos del subsuelo, inalienables e imprescriptibles (art. 55).

En 1973, argumentando que la reforma no había tenido el impacto sustancial en el desarrollo agrario ecuatoriano, la Junta Militar propuso una enmienda que debería mejorar la redistribución de la tierra. La reforma incrementó la intervención del Estado y liberó a los indios que seguían atrapados en algunas pocas haciendas, permitiéndoles quedarse en éstas o reubicarse en comunidades vecinas. La élite de los hacendados, quienes se denominaban *productores agrarios*, reaccionó rápidamente y demandó protección para la propiedad individual. La función social de la propiedad, argumentaban, debería ser calculada sobre la productividad más la eficiencia, y no solamente enfocada sobre el tamaño

del área utilizada. Este concepto se hizo vigente por la Ley de Reforma Agraria de 1973, enfocada en la producción y no en la redistribución, devolviendo a los indios y entregando a los campesinos mestizos tan sólo alrededor de un cuarto del total de área de las haciendas (Botero, 1998). Al dismantelar la alianza de los poderes privados en áreas rurales, un nuevo esquema burocrático fue institucionalizado para el control de las comunas, provocando una relación más directa entre indígenas y Estado (Botero, 1998).

Desde su creación en 1964, el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (Ierac) fue el responsable por las políticas de colonización también en la región amazónica del país. En 1978, el Gobierno ecuatoriano suplementó las políticas del Ierac con aquellas creadas por el Instituto Ecuatoriano para la Colonización de la Región Amazónica (Incrac), y durante la década del setenta, el Gobierno ecuatoriano se refirió a la Amazonía como una frontera por ser descubierta, promoviendo la colonización del área al adjudicar derechos sobre las tierras y facilidades crediticias a los colonos de otras regiones del país. Los colonos ganaron títulos de tierra al deforestar bosques y cultivar plantaciones y ganado, y en 1990 conformaban un tercio de la población amazónica (Gerlach, 2003).

## Neoliberalismo ecuatoriano y el intento de privatizar tierras comunales

La Constitución Política de la República del Ecuador de 1979 restableció la democracia luego de años de dictadura militar, eliminó el alfabetismo como condición de ciudadanía y reconoció las “lenguas aborígenes” como integrantes de la cultura nacional (art. 1). Por otro lado, reconoció derechos de propiedad para quienes cumplieran con generar y distribuir riqueza (art. 48), y dedicó un artículo especial a la propiedad en las áreas rurales (art. 51). La Constitución prohibió explícitamente la existencia de latifundios y adicionó el principio de eficiencia a la noción de *productividad* como un requisito para la protección de los derechos de propiedad. La función social de la propiedad de tierras rurales era alcanzar el desarrollo económico y el incremento de la redistribución de la tierra. La Constitución también previó la continuidad de las políticas agrarias y de colonización por medio de la unificación de las pequeñas tierras productivas y la eliminación de los minifundios. Pese a que expresamente reconoció el principio de la

libre determinación de los pueblos y prohibió “toda forma de colonialismo” (art. 4), esto ciertamente no incluía ni a los pueblos indígenas ni el colonialismo interno, el cual, al contrario, debía ser promovido y regulado para ampliar la frontera agraria y redistribuir tierras.

Durante los ochenta, reformas económicas neoliberales empezaron a esparcirse por los países latinoamericanos, provocadas principalmente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que defendían el fin de los subsidios nacionales y la privatización de las empresas estatales (Kay, 1988). En 1994, bajo su influencia, el Congreso ecuatoriano aprobó una Ley de Desarrollo Agrario que trajo cambios estructurales a las políticas agrícolas. Basado en los argumentos de que asegurar derechos de propiedad facilitaría el acceso del campesino a esquemas de crédito en el mercado financiero formal, la Ley de 1994 creó una política agraria que enfatizaba el libre mercado y favorecía derechos de propiedad individual. La nueva ley agraria proponía la institucionalización del “mercado informal” de tierras comunitarias, acelerando el proceso de división de tierras comunales y desmantelando la propiedad comunal, tachándola como ineficiente. El título de la tierra comunal dependía de que los indígenas satisficieran los criterios de productividad y se permitía la división y alienación de las tierras comunales si eso fuese decidido por tres cuartos de la asamblea comunal.

La lucha y constantes protestas de los pueblos indígenas obligaron al Congreso Nacional a reformar en 1996 el artículo 1° de la Constitución, declarando al Ecuador como un Estado pluricultural y multiétnico. Sin embargo, las tierras de los pueblos indígenas aún permanecían atadas a diversas leyes agrarias y sus sucesivas enmiendas, y el Estado podía aún “recuperar” tierras comunales que estuviesen sin producir por más de dos años.

Las poblaciones indígenas de Ecuador y Colombia estuvieron sujetas a las ideologías económicas que marcaron las dos reformas agrarias y, posteriormente, al intento neoliberal de extinguir las tierras comunales. Hasta la adopción de las constituciones de los años noventa, la idea de que el indígena era “atrasado” y que el Estado debía ayudarlo a integrarse en la sociedad dominante aún estaba plenamente vigente en ambos países. El hecho de que el indígena fuese regulado por un derecho de penumbra, compendios de medidas pro-

visorias, permitía que el Estado se reservara la potestad de extinguir cualquier derecho que les hubiera reconocido, especialmente los posesorios. Al contrario de la seguridad otorgada a la propiedad privada desde el establecimiento de la primera República de Colombia en 1819, los indígenas sólo empezaron a tener seguridad sobre sus tierras a partir de las constituciones de 1990.

## Epílogo

Con diferencias fundamentales respecto al campo (privado o público) en el cual inicialmente se reguló la administración de los indios, en ambos países la idea de una génesis pactista del Estado se mantuvo reflejada en las prácticas jurídicas y sociales indigenistas, especialmente en las políticas orientadas a conducir al indio por el camino de la civilización. Los derechos fundamentales garantizados por las constituciones en ambos países no fueron destinados a los indígenas, quienes siguieron excluidos del pacto social y de la noción de *pueblo* en su extensión política. Tenemos, por un lado, la utilización de nociones de *pueblo* y *soberanía* que no correspondían a la realidad de los pobladores o a la historia política de ambas repúblicas, y, por otro, la administración de los indios (y ciertamente de otros pueblos) que tuvo lugar entre los silencios y penumbras de las leyes, con el fin último de desindianizarlos e integrarlos a unas sociedades que tenían a Europa como único referente civilizatorio.

Además de haber compartido el mismo ideal de civilización como punto de llegada para sus sociedades, Ecuador y Colombia han utilizado al menos dos estrategias legales específicas y complementarias que han servido para consolidar el colonialismo criollo en ambos países:

- 1) Regular la subjetividad del indio con miras hacia a su civilización o desarrollo. La ley sirve para regular el futuro, y la creación de un sujeto de derechos implica, en términos jurídicos, demarcar su ruta de aquí hacia adelante. Al salvaje hay que civilizarlo; al campesino hay que desarrollarlo. Hasta fines del siglo XIX las leyes colombianas trataban al indio como salvaje y su futuro civilizatorio se daría por medio de la eliminación de los resguardos. Con la vigencia de la Ley 89 de 1890 tuvo inicio una política de contención de la vida salvaje que amor-

tiguaría su gradual conversión hacia la civilización por medio de la transformación del indio en trabajador agrícola. En el Ecuador terrateniente, cuyo Estado se consolidaba en el poder y la autonomía de los hacendados, la administración de los indios fue sometida a la esfera privada de los conciertos bajo el sistema feudal del *huasipungo*, y las primeras legislaciones que de alguna manera empezaron a ver a los indios como sujetos de derecho fueron los reglamentos de trabajo de fines del siglo XIX.

En el siglo XX Colombia empezó a legislar la transformación del indio en “trabajador libre”, y posteriormente ubicó a las colectividades indígenas que aún estaban en los resguardos bajo la administración del Ministerio de Agricultura. En Ecuador, donde éstas aún no eran sujetos de derecho, primero se creó la “comuna” y luego las “comunidades campesinas”, que constituían la única vía estatal por la cual los indígenas podrían tener algún grado de seguridad sobre sus tierras colectivas. Posteriormente, las reformas agrarias en ambos países y las legislaciones relacionadas con el trabajo agrícola se orientaron, entre otros fines, a consolidar la integración social del indio por medio del trabajo rural.

- 2) Regular las tierras indígenas con miras hacia la desposesión y colonización. Dado el modo de vida indígena centrado en la vida colectiva y en el choque con los valores liberales que se buscaba implantar en ambos países, a los indios no se les reconocía sus regímenes tradicionales de tenencia de tierra, y al no ser considerados ciudadanos, tampoco usufructuaban derechos de propiedad privada. Muchos de los territorios indígenas fueron declarados tierras baldías abiertas a la colonización, y los recursos del subsuelo de los dos países fueron gradualmente asegurados a los Estados, lo que claramente incluiría el subsuelo de las tierras

indígenas. Con la Ley 89 de Colombia, se trató de transformar las tierras comunales en propiedad privada, aunque no de manera plena, sino obligando al titular a un uso agrícola coercitivo y aplicando reglas de inalienabilidad sobre éstas. La desposesión indígena fue incrementada por medio de políticas agrícolas de colonización y aumento de la frontera agrícola en ambos países, y a partir de la década de los cincuenta, los indígenas pasaron a ser regulados como fuerza campesina y sus tierras tratadas como potencial de producción agrícola.

La legislación en ambos países ha afianzado distintas políticas respecto a tierras indígenas: extinción, manutención parcial, manutención o reforma agraria. Es de notar que casi siempre estas políticas estuvieron acompañadas por reglas de inalienabilidad. Bajo la visión de que los indios no contaban con los elementos de inteligencia o el desarrollo necesarios para tomar buenas decisiones financieras, no cabía poner sus tierras en régimen de propiedad privada. En este sentido, las reglas de inalienabilidad, un contrasentido de la noción liberal de *propiedad*, ubicaban las tierras indígenas en un lugar de transición, el mismo donde se suponía que estaban ubicados los indios.

Es de notarse que la inalienabilidad de sus tierras fue una de las demandas centrales de los movimientos indígenas en las asambleas constituyentes de los años noventa. Vista desde sus efectos, la inalienabilidad terminó protegiendo esas tierras de las fuerzas de un sistema de mercado desposeedor. Así, la noción de *inalienabilidad*, aunque ajena al sistema tradicional de tenencia de tierras, fue estratégicamente explorada por el movimiento indígena. Al reconocer que existen bienes que no pertenecen al mundo del mercado, la noción de *inalienabilidad* indica una zona de contacto intercultural por ser explorada en el campo del derecho.

## Nota

1. Me refiero a la primera República de Colombia, instituida en 1819 por la Ley Fundamental de la República de Colombia que unió a Venezuela, Nueva Granada y Quito.

## Referencias bibliográficas

1. AMAYA, Oscar Darío, 2002, *La Constitución ecológica de Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
2. ARIZA, Libardo José, 2009, *Derecho, saber e identidad indígena*, Bogotá, Siglo del Hombre/Universidad de los Andes/Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar.
3. BECKER, Marc, 1999, “Comunas and Indigenous protest in Cayambe, Ecuador”, en: *The Americas*, No. 55, pp. 531-536.
4. ———, 2007, “Indigenous Struggles for Land Rights in Twentieth-Century Ecuador”, en: *The Agricultural History Society*, No. 81, pp. 159-181.
5. BLANKSTEIN, Charles y Clarence Zuvekas, 1973, “Agrarian Reform in Ecuador: An Evaluation of Past Efforts and the Development of a New Approach”, en: *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 22, No. 1, pp. 73-94.
6. BOTERO, Luis Fernando, 1998, “Estado, cuestión agraria y movilización india en Ecuador: los desafíos de la democracia”, en: *Nueva Sociedad*, No. 153, pp. 61-63.
7. CASTRO-GÓMEZ, Santiago, 2005, *La hybris del punto cero: ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-1816)*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
8. CLAVERO, Bartolomé, 2008, *Geografía judicial de América Latina: pueblos indígenas entre constituciones ladinas*, en: Centro de Políticas Públicas, tomado de: <[http://www.politicaspubblicas.net/panel/biblioteca/cat\\_view/89-bartolome-clavero.html](http://www.politicaspubblicas.net/panel/biblioteca/cat_view/89-bartolome-clavero.html)>.
9. ———, 2011, “Nación y naciones en Colombia entre Constitución, Concordato y un Convenio (1810-2010)”, en: *Revista de Historia del Derecho*, No. 41, INHIDE, pp. 79-137.
10. FRIEDE, Juan, 2010, *El indio en lucha por la tierra: historia de los resguardos del macizo central colombiano*, Popayán, Universidad del Cauca.
11. GERLACH, Allen, 2003, *Indians, Oil, and Politics: A Recent History of Ecuador*, Wilmington, Scholarly Resources.
12. GUERRERO, Andrés, 1991, *La semántica de la dominación: el concertaje de indios*, Quito, Libri Mundi.
13. KAY, Cristobal, 1988, “Latin America’s agrarian reform: lights and shadows”, en: *Reforma agraria, colonización y cooperativas*, Roma, FAO, pp. 8-31.
14. LOCKE, John, 1941, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México D. F., Fondo de Cultura Económica.
15. SAFFORD, Frank, 1991, “Race, Integration, and Progress: Elite Attitudes and the Indian in Colombia, 1750-1870”, en: *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 71, No. 1, pp. 1-33.
16. TRIANA, Adolfo, 1980, *Legislación indígena nacional*, Bogotá, América Latina.
17. URIBE, Rafael, 1907, “Reducción de salvajes”, tomado de: <<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/sociologia/reduccion-de-salvajes>>.