

EL PROYECTO DE INCORPORACIÓN DE LOS INDIOS A LA NACIÓN EN LA NUEVA GRANADA (1810-1850)

Jairo Gutiérrez Ramos
Universidad Industrial de Santander

En el contexto de los emergentes estados independientes Hispanoamericanos, el proyecto de incorporación de las comunidades indígenas al estado-nación en la Nueva Granada se nos presenta como uno de los más tempranos, más coherentes, y más consistentemente aplicados. Esto no implica, por supuesto, que sus logros hayan respondido totalmente a las expectativas de sus impulsores. Pero sí muestra una interesante divergencia con respecto a los demás estados postcoloniales, en los cuales se siguió, en general, una política mucho más errática, cuando no abiertamente discriminatoria y “neo-colonialista” con respecto a los indios.¹

Partiendo de esas premisas, este artículo tiene como propósito hacer algunas consideraciones con respecto a la actitud asumida por la élite criolla con respecto a las comunidades indias. Se trata de dar cuenta en ella de las orientaciones ideológicas, las normas, los logros y los fracasos de la política estatal de incorporación de los indios a la nación en la Nueva en la primera mitad del siglo XIX.

¹Para una visión comparativa en el contexto andino véase Jairo Gutiérrez Ramos, “Comunidades indígenas, Liberalismo y Estados Nacionales en los Andes en el siglo XIX”, en: *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, N° 2-4 (Bucaramanga, dic. 1998), pp. 295-317.

1. EL PROYECTO CRIOLLO DE NACIÓN

Pese a sus eventuales divergencias teóricas, quienes se han ocupado de estudiar el proceso de formación de la nación en Hispanoamérica, coinciden en señalar que el modelo adoptado por las élites criollas en la etapa de constitución de los nuevos Estados fue el de la "nación de ciudadanos".²

Este modelo implica la construcción de una comunidad política integrada por individuos libres e iguales, portadores de la soberanía, e investidos de derechos y obligaciones. En otras palabras, la implantación de una nación de ciudadanos en el ámbito de una sociedad premoderna, como era el caso de la de la América Latina postcolonial, exigía una auténtica revolución, no sólo política, sino también social y cultural.

En este sentido, la revolución independentista implicaba la necesidad de sustituir una *sui generis* sociedad de Antiguo Régimen, corporativista, estamental, jerarquizada y racista, por una más moderna, individualista, igualitaria y homogénea. Se trataba de transformar una sociedad de vasallos en una de ciudadanos. Transformaciones tan drásticas no pueden darse, por supuesto, de un día para otro. De hecho, su efectiva realización exigió un proceso nada fácil en la mayoría de los países que adoptaron el modelo liberal. Revoluciones, contra-revoluciones, derrocamientos y restauraciones jalonan la accidentada marcha de las sociedades occidentales hacia la modernidad política y social.

En este contexto, el modelo de la *nación de ciudadanos* asumido por los sectores dominantes de Hispanoamérica durante la primera fase de construcción nacional, si bien teóricamente implicaba la voluntad de integrar a los sectores sociales subordinados y culturalmente heterogéneos a la "sociedad política", con lamentable frecuencia no pasó de ser un instrumento retórico de legitimación que, al mismo tiempo que pregonaba la ciudadanía para todos, adoptaba los mecanismos constitucionales y legales que

²A título de ejemplos véanse: Mónica Quijada, "¿Qué nación? Dinámicas y dicotomías de la nación en el imaginario hispanoamericano del siglo XIX", en: *Cuadernos de Historia Latinoamericana*, 2 (1994), pp. 15-51; y Hans-Joachim König, *En el camino hacia la Nación. Nacionalismo en el proceso de formación del Estado y de la Nación de la Nueva Granada, 1750-1856*, Bogotá: Banco de la República, 1994.

impidieran a las mayorías de los “nuevos ciudadanos”, hacer uso efectivo de los derechos políticos inherentes a su nuevo *status* jurídico, so pretexto de la “incapacidad” de estos nuevos ciudadanos para su adecuada utilización.

Esta incómoda contradicción se pretendió paliar con la promesa de la extensión gradual de la ciudadanía, sustentada en el compromiso del Estado de la “formación de ciudadanos” mediatizada por la educación y encaminada a la supresión de las diferencias, en concordancia con el modelo homogeneizante liberal-utilitarista del “individuo industrial e ilustrado que persigue sus propios intereses”³, y desarraigado, por consiguiente de cualquier forma de subordinación corporativa o comunitaria tradicional que atentara contra el proyecto de construir “repúblicas de ciudadanos propietarios y felices”.⁴

En ese modelo de sociedad no podían tener cabida las diferencias étnicas, ni las formas comunitarias de posesión y explotación de la tierra, ni la tributación diferencial, ni las jerarquías sociales extrañas al nuevo modelo estatal “igualitarista”. Con ello se les extendía su partida de defunción a las formas tradicionales de organización social y política de las comunidades indias y a sus tierras resguardadas, eximiéndolas, en compensación, del “denigrante tributo”, en aras de la “igualdad ciudadana” republicana.

Sin embargo, los nuevos estados republicanos no podían erradicar de un golpe las diferencias, tan acentuadas como arraigadas, que caracterizaban las sociedades jerarquizadas en estamentos socio-raciales construidas por el régimen colonial. Debido a ello, se comprometieron en una serie de cambios graduales que condujeran al fin deseable de la desintegración progresiva de las comunidades indias, hasta lograr su plena incorporación en la proyectada nación de ciudadanos.

Y como tampoco era posible erradicar a los indios del pasado y el presente americano, se optó por idealizar su imagen y sus culturas autóctonas, como un procedimiento útil para reforzar las precarias identidades colectivas de

³Charles Halle, *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*, México: Siglo XXI, 1977, p. 177.

⁴Mónica Quijada, *Op. cit.*, p. 43.

las incipientes repúblicas, para legitimar la independencia y, eventualmente, para tender un puente simbólico entre indios criollos, en aras de la “unidad nacional”.⁵

2. EL ESTADO-NACIÓN Y LOS INDIOS

A fines del periodo colonial, aun cuando el pronunciado mestizaje neogranadino hiciese cada vez más difícil la distinción clara entre “blancos” e “indios”, la supervivencia oficial de las “dos Repúblicas” étnicas era un hecho reconocido por la legislación y fuertemente arraigado en la mentalidad colectiva. Por eso, no deja de sorprender la precocidad y lucidez del proyecto de integración de los indios a la nación diseñado por los fundadores de la república en la Nueva Granada. Desde un comienzo, los ideólogos del incipiente liberalismo republicano trazaron un programa muy bien concebido que tenía como fin la incorporación gradual de los indios a la ciudadanía.

La estrategia diseñada para el logro de tal fin comprendía una serie de pasos que hicieran posible la conversión de estos discriminados y oprimidos vasallos de la corona española en orgullosos ciudadanos de la flamante república neogranadina. Y como la premisa fundamental de la ciudadanía es la existencia de una *sociedad de individuos libres e iguales*, resultaba indispensable y urgente generar las condiciones para que cada uno de éstos atributos básicos del ciudadano se pudieran predicar de los indios. Se formuló, en consecuencia, y se puso en práctica, tan pronto las circunstancias los permitieron, un programa coherente y progresivo para convertir a los indios en ciudadanos. Desde su más temprana formulación, el programa republicano de incorporación de los indios al estado-nación puso de manifiesto las estrategias requeridas para la consecución del objetivo propuesto.⁶

⁵*Ibid.*, p. 17.

⁶Véase Miguel de Pombo, “Discurso político leído en la Junta Suprema de Santafé el 1° de septiembre de 1810”, en: Eduardo Posada (comp.), *El 20 de julio*, Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 1914, pp. 353-354. El discurso de Pombo dio lugar a la expedición de un decreto que recogió íntegramente sus propuestas. Véase: “Bando divulgador de la providencia tomada por la Junta Suprema de Santafé respecto a los indios. Santafé, 24 de septiembre de 1810”, Archivo Restrepo, vol. 8, f. 9.

Ante todo, se debía proceder a la supresión del tributo, elemento claramente discriminatorio y denigrante y, por ese medio, proceder a la igualación tanto fiscal como social de los indios, como un primer paso para ser acogidos como miembros plenos de la nueva comunidad política republicana. Seguidamente se debería proceder a repartirles en propiedad las tierras de resguardo. De esta manera los indios, convertidos en propietarios, podrían ser reconocidos como hombres libres de la coerción comunitaria y, además, se sentirían motivados, como tales, a cultivar con entusiasmo sus parcelas, con miras a consolidar su incipiente patrimonio. Una vez convertidos en prósperos campesinos, las hijas de los indios serían apetecidas como esposas por los no-indios, estimulándose de este modo el ya avanzado proceso de miscegenación racial y mestizaje cultural. Así se lograría acelerar la homogeneización étnica y, por tanto, la cohesión nacional. En todo caso, para prevenir los eventuales abusos y engaños sobre estos ingenuos ciudadanos en potencia, se debería prohibirles la enajenación inmediata de sus parcelas. La magnánima y libertaria república se debía comportar como una buena madre, preocupada no sólo por el presente, sino también por el futuro de sus más tiernos e indefensos hijos.

Sin embargo, este reconocimiento de la minoridad de los indios debía entenderse como una situación temporal. Se esperaba, con ingenuo optimismo, que antes de los veinte años estipulados, y gracias a la educación y a la absorción por el mestizaje, la segunda generación de ciudadanos-indios pudiera acceder al gozo pleno de sus derechos civiles y políticos. Por lo pronto, la república estaba obligada tan sólo a brindarles las facilidades requeridas para su acceso a la ciudadanía, y los indios a esperar pacientemente la superación de sus limitaciones para convertirse en ciudadanos de pleno derecho.

En todo caso, desde esa perspectiva, la política de homogeneización étnica e igualdad ciudadana implicaba necesariamente la desintegración de la comunidad indígena, considerada razonablemente como un obstáculo que resultaba indispensable remover, si se esperaba transformar a los indios en auténticos *individuos*, condición *sine qua non* para acceder a la ciudadanía.⁷

⁷Sobre las características de la ciudadanía moderna véanse: T. H. Marshall, *Class, citizenship and social development*, Garden City, N.Y., Doubleday, 1964; Reinhard Bendix, *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires: Amorrortu, 1974; y Sinesio López Jimenez, *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, Lima: Instituto Diálogos y Propuestas IDS, 1997

En procura de ello, resultaba urgente e imprescindible dar por terminada la discriminación fiscal del indio, considerada con razón como uno de los motivos más evidentes y chocantes de su discriminación social.

2.1. EN POS DE LA IGUALDAD: LA SUPRESIÓN DEL TRIBUTO

En el accidentado camino hacia la ciudadanización del indio, el primer paso efectivo fue la abolición del tributo como criterio básico para la igualdad, pues con esta medida se creía suprimir el más denigrante estigma que marcaba la posición subordinada del indio.

Con todo, conviene no olvidar la realidad social concreta sobre la cual actuaba el Estado republicano. Según el censo de 1778 la composición étnica de la Nueva Granada era la siguiente: de un total de 803.452 habitantes, apenas el 20%, es decir 156.345, eran indios. En cambio, entre mestizos y blancos sumaban 582.016 personas, equivalentes al 72% de la población total. El 8% restante estaba constituido por los negros esclavos.⁸ En este censo no se contabilizaron los “indios salvajes o independientes”, pero su población se calculó en 1824 en cerca de 200.000 personas.⁹ Pero aún así, la población india seguía siendo ostensiblemente minoritaria y marginal.

Sobre esos fundamentos demográficos se diseñó el proyecto criollo de integración de los indios a la nación. En principio éstos fueron clasificados en dos categorías: “sedentarios o civilizados”, utilizada para describir a aquellos que se encontraban poblados en sus tierras de reguardo; y “errantes”, “bárbaros” o “independientes”, para referirse a aquellos que habitaban las regiones selváticas, no estaban poblados ni adoctrinados, y por consiguiente, ni siquiera podían considerarse bajo la jurisdicción efectiva del Estado republicano.¹⁰

⁸Hermes Tovar Pinzón, *Convocatoria al poder del número. Censos y estadísticas de la Nueva Granada 1750-1830*, Bogotá, 1994, p. 26

⁹Véase: “Exposición que el secretario de estado del despacho del interior de la república de Colombia hizo al congreso de 1824”, en: Luis Horacio Domínguez (comp.), *Administraciones de Santander 1820-1825*, Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República, 1990, T. 1, pp. 248-249.

¹⁰Véase: “Exposición que el secretario de estado del despacho del interior del gobierno de la república de Colombia hace al congreso de 1827”, en: Luis Horacio Domínguez (comp.), *Administraciones de Santander 1826-1827*, Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República, 1990, T. 2, p. 251.

Con el fin de integrar a la proyectada sociedad nacional a estos grupos "marginados", se adoptaron una serie de estrategias complementarias y gradualistas.¹¹ En el caso de los grupos étnicos "civilizados" se pretendió socavar las bases de la organización comunitaria mediante la liquidación de las tierras de comunidad, la abolición del tributo y la educación cívica republicana. En el caso de las llamadas "naciones bárbaras", se optó por estimular su sedentarización y aculturación mediante la reactivación de las misiones.

En la puesta en marcha de esos propósitos la Nueva Granada se distinguió por su precocidad y constancia. De hecho, en pocos lugares de la Hispanoamérica independentista se proclamó de una manera más temprana y radical la vocación integradora de los indios a la nación proyectada por los criollos. Así, transcurridos apenas unos pocos días después de la proclamación formal de la independencia, el primero de septiembre de 1810, el ideólogo republicano Miguel de Pombo leyó un interesante discurso ante la Junta Suprema de Santafé. Con él, y partiendo de la base de que el pueblo constituye la sustancia de la nación, Pombo trató de convencer a los diputados de la urgencia de emprender las reformas políticas y sociales que le procuraran vigor y legitimidad a la incipiente organización política de un Estado liberal. Para ello recomendaba, entre otras cosas, liberar a los indios del tributo, y repartirles sus resguardos en propiedad plena, pero con la prohibición expresa de su enajenación por veinticinco o treinta años. A su juicio, esta medida no sólo transformaría radicalmente las ideas de los indios sino que, como consecuencia de ello, influiría positivamente en la agricultura, al verse éstos estimulados a producir "por el atractivo de la ganancia". Pombo propuso también a sus colegas de la Junta que el dinero

¹¹La inevitable gradualidad del proyecto integrador criollo, fue claramente expresada por el informe al congreso del Secretario del Interior, José Manuel Restrepo, en 1823. Allí, entre otras cosas decía: "Así, poco a poco los indíjenas serán otros hombres bajo el imperio de la libertad y de las instituciones republicanas... No hay leyes algunas que puedan tener tan vasta influencia sobre los destinos de Colombia, como la que declaró libres a los partos de las esclavas, y la del 4 de octubre de año 21 que hizo iguales a los indíjenas con el resto de los ciudadanos. *Dentro de cincuenta años a lo más tarde, Colombia será habitada solamente por hombres libres, los indios se habrán mezclado con la raza europea y con la africana, resultando una tercera, que según la experiencia no tiene los defectos de los indíjenas; finalmente las castas irán desapareciendo poco a poco de nuestro suelo. Esta perspectiva sin duda es halagüeña y muy consoladora...*", citado por Khöning, *Op. cit.*, p. 351. (Las bastardillas son mías, JGR).

que se recaudara por el remate de los sobrantes de tierras de resguardo se dedicase a la creación de un fondo destinado comprar instrumentos de labor, bueyes, granos y otros auxilios; y a pagar los salarios de un médico que se ocupase de la salud de los indios, y de un maestro que atendiese su educación básica.¹²

Tuvo tanta acogida el discurso de Pombo que pocos días más tarde, el 24 de septiembre de 1810, la Junta Suprema de Santa Fe expidió el que bien podría considerarse el *primer estatuto indigenista republicano*, un decreto que, además de expresar sus "sentimientos paternos" respecto de los indígenas, determinó la abolición inmediata y definitiva del tributo; la concesión del goce de "todos los privilegios, prerrogativas y exenciones que correspondan a los demás ciudadanos"; la distribución en propiedad de las tierras de los resguardos, con prohibición de enajenar sus parcelas familiares antes de veinte años; y la reserva de una porción de las tierras de resguardo para el establecimiento de escuelas públicas en los pueblos.¹³

Pero en medio de las turbulentas circunstancias políticas de la primera república este proyecto, tan avanzado como optimista, no pudo ponerse en práctica ni siquiera en la precaria y disputada jurisdicción de la Junta Suprema de Santa Fe. Aún así, no se debe olvidar que las Cortes de Cádiz tardarían hasta el 12 de marzo de 1811 para abolir el tributo indígena, decisión en la cual tuvo una incidencia directa el precedente neogranadino, y que además los constituyentes gaditanos nunca se atrevieron a decretar el desmembramiento de las tierras de comunidad.¹⁴

¹²Miguel de Pombo, "Discurso político leído en la Junta Suprema de Santafé el 1º de septiembre de 1810", en: Eduardo Posada *Op. cit.*, pp. 353-354.

¹³"Bando divulgador de la providencia tomada por la Junta Suprema de Santafé respecto a los indios. Santafé, 24 de septiembre de 1810", Archivo Restrepo, vol. 8, f. 9.

¹⁴Marie Laure Rieu-Millan, *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz*, Madrid: CSIC, 1990, pp. 117-122, 132. No obstante lo anterior, no hay que dejarse seducir del todo por el discurso "progresista" del liberalismo republicano temprano, pues no hay que olvidar que, como lo ha señalado Hans König, la radical transformación de la caracterización tradicional del indio en la retórica independentista criolla debe entenderse, más bien, como un recurso retórico para fortalecer el incipiente nacionalismo neogranadino, y como un mecanismo idóneo para legitimar sus propias pretensiones de poder, y no tanto como la expresión de un auténtico interés por la incorporación de los indios en la construcción del nuevo Estado nacional. Véase al respecto Hans-Joachim König, *Op. cit.*, pp. 234-236.

Como resultado de la decisión de las cortes, en otras provincias de la Nueva Granada se adoptaron igualmente medidas encaminadas a otorgarles a los indios el *status* de ciudadano. Tal fue el caso de la real cédula expedida por el Supremo Poder Legislativo del Estado de Antioquia el 3 de enero de 1812, mediante la cual se declara a los indios "ciudadanos libres de tributo".¹⁵

Pero las subsiguientes peripecias de la Patria Boba convirtieron en letra muerta todos estos buenos propósitos, y el tributo se siguió cobrando en todo el territorio neogranadino, como lo prueban las reiteradas y numerosas solicitudes y quejas de los indios al respecto,¹⁶ y los informes de los funcionarios encargados de su administración.¹⁷

Cuando se restauró la monarquía española se restableció igualmente en su totalidad la legislación, instituciones y usos que habían regido las relaciones entre la corona y los indios. De esta manera se reimplantó formalmente el tributo y, lo que es peor, dadas las condiciones y urgencias de la guerra que se libraba con ferocidad en la Nueva Granada y Venezuela, se recurrió al restablecimiento de usos coloniales desde hacía tiempo abolidos, como los servicios personales de los indios, y la exigencia de contribuir con dinero y especies a la causa de la Reconquista.¹⁸ De más está decir que en las provincias de mayor población indígena y bajo el control permanente de los realistas, como Popayán y Pasto, el tributo en ningún momento dejó de cobrarse.

Sin embargo, poco después de la derrota española en Boyacá, en el mes de mayo de 1820, Bolívar expidió dos importantes decretos relacionados con la situación de los indios de la Nueva Granada. Por el primero de ellos, de

¹⁵"Real Cédula en que se declara a los indios ciudadanos libres de tributo", en: Carlos Mejía Gutiérrez, *Aspectos legales sobre los indígenas colombianos*, Medellín: Acoín, 1973.

¹⁶A modo de ejemplo, véase las solicitudes de exención del tributo, en 1810, de los pueblos de Gachetá, Chocontá, Tibaná y Sopó, todos en las goteras de Santa Fe, en: AGN, *Tributos* 8, ff. 648-656; *Tributos* 15, ff. 366-376; *Tributos* 17, ff. 129-133; y *Milicias y Marina* 124, ff. 1033, respectivamente.

¹⁷Véase: "Memoria del ministro de Guerra y Hacienda" (1819), en: Luis Horacio López Domínguez (comp.), *De Boyacá a Cúcuta. Memoria administrativa 1819-1821*, Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República p. 102; y Decreto de mayo 24 de 1820 "Sobre remisión de tributos atrasados de los indios", en: *Ibid.*, p. 205.

¹⁸Sobre la restitución del tributo véase AGN, *Reales Cédulas* 41, ff. 8-9, "Real Cédula de 1 de marzo de 1815 que restablece el ramo de Tributos con el nombre de contribución".

mayo 20, declaró a los indios "hombres libres", ordenó devolverles las tierras de resguardo que les hubiesen sido usurpadas. Sin embargo, optó por mantener el tributo, aunque prohibió perentoriamente los servicios no remunerados de los indígenas a cualquier persona.¹⁹ Cuatro días más tarde, considerando que los tributos adeudados por los indios de Cundinamarca (la Nueva Granada grancolombiana) resultaban incobrables, determinó condonarlos en su totalidad hasta junio de 1819. Sólo de ahí en adelante se comenzaría a contabilizar nuevamente la tributación indígena como recurso fiscal.²⁰

Pero apenas un año más tarde el Congreso Constituyente de Cúcuta, por medio de la Ley de 11 de octubre de 1821, declaró una vez más a los indios ciudadanos iguales al resto de colombianos, abolió nuevamente el tributo y autorizó la venta inmediata de las tierras de resguardo. Yendo más lejos, declaró a los nuevos ciudadanos capaces de desempeñar cualquier oficio público y extinguió todas las restricciones coloniales relativas a la residencia de no indígenas en sus pueblos.²¹

Estas tempranas ilusiones republicanas, empero, no pudieron concretarse en su totalidad de manera inmediata. En lo que concierne a la supresión del tributo, las dificultades económicas del fisco, y lo significativos que resultaban para la magra hacienda de la Gran Colombia los ingresos provenientes de los tributos generados en el entonces departamento del Ecuador, Bolívar optó por mantener vigente su cobro hasta 1823, aunque en la práctica el tributo se siguió cobrando en las jurisdicciones de los departamentos del Cauca, Ecuador, Asuay y Guayaquil hasta 1824.²²

¹⁹*Gaceta de la ciudad de Bogotá, Capital del departamento de Cundinamarca*, N° 51, 1820, p. 125-126. Los servicios personales de toda índole habían sido ya terminante prohibidos por un decreto de las Cortes de Cádiz, expedido el 9 de noviembre de 1812. Véase AGN, *Reales Cédulas y Órdenes* 39, ff. 111-112.

²⁰Decreto de mayo 24 de 1820 "Sobre remisión de tributos atrasados de los indios", en: Luis Horacio Domínguez (comp.), *De Boyacá a Cúcuta. Memoria administrativa 1819-1821*, Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República, 1990, p. 205.

²¹Ley de 11 de octubre de 1821, en: *Codificación Nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821*, Bogotá: Imprenta Nacional, 1924, tomo 1, pp. 116-118.

²²AGN, Sección República, *Indios*, ff. 738 y 746.

Dos años más tarde, cuando regresaba del Perú a Bogotá en 1826, Bolívar comenzó a dudar de la conveniencia de la medida abolicionista, pues según la opinión de los funcionarios y hacendados sureños, los indios, sin la obligación de tributar, habían abandonado sus trabajos en haciendas, obrajes y plantaciones, en desmedro ya no sólo del fisco, sino de la economía regional el general.²³ Debido a ello, tan pronto llegó a la capital de la Gran Colombia, ordenó pedir informes a los intendentes departamentales sobre la conveniencia de restablecer la tributación de los indios. Entre las respuestas que se conservan, llaman la atención por su pertinencia las de los intendentes del Cauca y del Ecuador. En ellas ambos funcionarios no vacilan en apoyar el restablecimiento del tributo, argumentando su conveniencia tanto para los indios, como para el fisco nacional y las respectivas economías regionales.²⁴

Apoiado en estos informes y en su propia convicción de la inconveniencia de la supresión del tributo, Bolívar, ahora investido de facultades dictatoriales, promulgó el decreto del 15 de octubre de 1828, el tercer *estatuto indigenista* promulgado en el periodo. Este decreto restableció el tributo indígena con el nombre de "contribución personal", con el argumento de que la ley que lo había extinguido en 1821 había resultado más perjudicial que beneficiosa para los indios. Por ello, a partir del 1 de enero de 1829, los indígenas entre los 18 y los 50 años, estarían obligados a pagar una contribución de tres pesos y cuatro reales al año. Pero además de reglamentar minuciosamente lo concerniente a este "nuevo" ramo del fisco republicano, el decreto exoneró a los indios del servicio militar, del pago de derechos parroquiales y de cualquier otra contribución a la nación; los declaró una vez más "personas miserables" para los fines relacionados con el pago de derechos judiciales; ratificó la exención de servicios personales no remunerados; reconoció la jurisdicción de las autoridades étnicas encarnadas en los pequeños cabildos, aunque limitándola a los asuntos estrictamente

²³En carta a Santander fechada en Pasto el 14 de octubre, le decía Bolívar: "En los Pastos dicen que ya no trabajan los indios porque no tienen contribución: lo mismo me dijeron en Quito, Otavalo e Ibarra". Fundación Francisco de Paula Santander, *Cartas Santander - Bolívar (1813-1830)*, Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República, 1990, tomo 5, pp. 57.

²⁴La respuesta del intendente de Popayán, T. C. de Mosquera se encuentra en AGN, Sección República, *Indios*, ff. 440-441 y *Gaceta de Colombia*, N.º. 384 (9-XI-1828). La del intendente del Ecuador, I. Torres, en la *Gaceta de Colombia*, N.º. 383 (2-XI-1828).

económicos; e insistió, eso sí, en el reparto de los resguardos; restableció la figura jurídica del protector de indígenas, tan cara al derecho indiano español; y, finalmente, reglamentó lo concerniente a la remuneración de los curas.²⁵

Esta regresión bolivariana a algunos aspectos e instituciones propios de la política indigenista hispánica tradicional, tuvo, sin embargo una corta vigencia en la Nueva Granada, pues aunque el decreto de Bolívar fue efectivamente aplicado, una vez disuelta la Gran Colombia su conveniencia fue puesta en duda, en particular en lo referente al tributo.

Entre los factores que incidieron en su casi inmediata derogatoria en la Nueva Granada pueden contarse su escaso significado fiscal, y la eventual influencia del caudillo caucano José María Obando en el nuevo gobierno.

En relación con el primer aspecto, es preciso tener en cuenta que, por ejemplo, para el año corrido entre julio de 1831 y junio de 1832, la suma de 10.208 pesos y 1¼ reales, menos del 0.7% de los ingresos fiscales de la nación, calculados para el mismo periodo en 1.521.932 pesos, 1¼ reales.²⁶

Con respecto al segundo, conviene recordar que después de la disolución de la Gran Colombia, con el ascenso al poder de los «constitucionales» neogranadinos, encabezados por Obando y Santander, se reactivaron con más entusiasmo que efectividad la retórica y las prácticas propias del indigenismo liberal, y que el general Obando, como presidente interino, ratificó la abolición definitiva del tributo de indios aprobada por la Convención Constituyente de la Nueva Granada en 1832.²⁷ Bien podría

²⁵“Decreto que establece la contribución personal de indígenas” (15-10-1828), en: *Codificación Nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821*, Bogotá: Imprenta Nacional, 1924, t. 3, pp. 420-426.

²⁶“Exposición que el Secretario de Estado en el despacho de Hacienda del gobierno de la Nueva Granada, hace al congreso constitucional del año de 1833, sobre los negocios de su departamento” y “Estado General del ingreso y egreso que han tenido las Rentas Nacionales en el año económico corrido desde 1º de julio de 1831 a 30 de junio de 1832”, en: Luis Horacio Domínguez (comp.), *Administraciones de Santander 1831-1833*, Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República, 1990, T. 3, pp. 179-180 y 195-196.

²⁷Ley que da reglas para el repartimiento de los resguardos de indígenas, y declara abolida la contribución personal (6-03-1832), *Codificación Nacional, op. cit.*, t. 4, pp. 344-345.

interpretarse este gesto del caudillo caucano como un acto de reciprocidad con sus antiguos y fieles aliados, los indios de Pasto y el Patía. Conviene anotar, no obstante, que por entonces recién se había conjurado el intento del general Juan José Flores de anexar al Ecuador los territorios sureños de Pasto y Popayán, precisamente los más densamente habitados por la escasa población indígena neogranadina. Es presumible, entonces, que con ello Obando haya querido prevenir definitivamente todo peligro de anexión voluntaria o inducida de éstos territorios a la vecina y amenazante república del Ecuador.

2.2. DE COMUNEROS A PROPIETARIOS: LA POLÍTICA DE DESINTEGRACIÓN DE LOS RESGUARDOS

Creados por la legislación española como un mecanismo de segregación y protección de los indios, los resguardos subsistieron, a pesar de los repetidos embates en su contra, a lo largo de todo el periodo colonial. Pero el hecho de constituir éstos una especie de escudo protector de las comunidades indias, los hacían inconsistentes con el proyecto individualista liberal. Por eso, ya desde los tiempos de la Ilustración española, su existencia fue duramente cuestionada.²⁸

Con mayor razón lo fue desde los propios inicios de la república. Como ya se ha señalado, en septiembre de 1810 la Junta Suprema de Santa Fe expidió la primera legislación que propendía por el reparto de las tierras de los resguardos indígenas entre sus tradicionales habitantes, de manera proporcional y con carácter de propiedad individual.²⁹ Con ello se buscaba la descomposición de las comunidades, y la conversión de los indios en granjeros o campesinos, ambiciosos y productivos, con lo cual se buscaba beneficiar, no sólo a los propios indios, al liberarlos de la compulsión comunitaria y de su pobreza secular, sino a la economía nacional, haciendo de ellos activos agentes de la producción agrícola. Como tantos otros buenos propósitos, éste también se vio perturbado por los efectos nefastos de las guerras civiles y la reconquista española.

²⁸Véase Jairo Gutiérrez Ramos, "El discurso indigenista ilustrado y su recepción en el virreinato de la Nueva Granada en la segunda mitad del siglo XVIII", en: *UIS - Humanidades*, vol. 1, n° 1 (Bucaramanga, 1999), pp. 49-57.

²⁹"Bando divulgador de la providencia tomada por la Junta Suprema de Santafé respecto a los indios. Santafé, 24 de septiembre de 1810", *Loc. cit.*

Una vez consolidada la independencia, el 20 de mayo de 1820 Bolívar expidió un decreto declarando a los indios "hombres libres", y ordenando devolverles las tierras de resguardo que les hubiesen sido usurpadas, cancelando todo gravamen que sobre ellos estuviese establecido, e instituyendo además a los indígenas como legítimos propietarios de las parcelas que les serían repartidas en proporción a número de miembros de la familia. Preveía el decreto que en caso de que sobrasen tierras, éstas deberían arrendarse al mejor postor, destinando los recursos generados de esta manera al pago del tributo comunal, y a la contratación de un maestro de primeras letras, a cuyas clases deberían asistir obligatoriamente los niños de entre cuatro y catorce años. Además de la lectura y al escritura, los maestros estarían obligados a enseñar aritmética y religión, así como "los derechos y deberes del hombre y del ciudadano en Colombia". Insistía, asimismo, en la prohibición de hacer uso del trabajo de los indios sin remunerarlos adecuadamente. Los curas, por su parte, estarían obligados a administrar los sacramentos a los indios sin exigirles pago de derecho alguno para ello. Tampoco podrían exigirles a los indios costear las fiestas religiosas.³⁰ En fin, todo un proyecto emancipador, civilizatorio y de construcción de ciudadanía.

Año y medio después el Congreso Constituyente de Cúcuta, por medio de la Ley de 11 de octubre de 1821, promulgó el *segundo estatuto indigenista republicano*. En él se ratificó la política independentista y bolivariana de considerar a los indios ciudadanos con igualdad de derechos a los demás, liberándolos del tributo y del servicio personal. No obstante, y en consideración a su "estado de miseria", se les concedían paternalmente algunos privilegios, como la exención de todo gravamen civil o eclesiástico por cinco años (plazo estipulado igualmente para repartir los resguardos en propiedad), su clasificación en la categoría de "ciudadanos miserables" para los fines judiciales, su derecho a ser defendidos por un "protector de naturales", y la conservación de los "pequeños cabildos", aunque reducidos en sus atribuciones. Por otra parte, se insistía en la distribución rápida de los resguardos, así como en el arrendamiento de las tierras sobrantes para destinar su renta a la educación de los indios y el estipendio de los curas. Finalmente, suprimió todas las restricciones coloniales relativas a la

³⁰*Gaceta de la ciudad de Bogotá, Capital del departamento de Cundinamarca*, N° 51, 1820, p. 125-126.

residencia de no indígenas en sus pueblos.³¹ Se buscaba con todo ello acelerar el proceso de la incorporación económica, racial y cultural de los indios a la nación en construcción.

Pero pronto, los promotores de la abolición de los resguardos y la incorporación de los indios comenzaron a percibir las dificultades que se presentaban en la ejecución de su proyecto. Una clara muestra de ello lo constituyen los informes oficiales de finales del periodo grancolombiano. En ellos, los ministros de los diversos ramos de la administración implicados en la administración étnica, expresan su desazón frente a la callada pero eficaz resistencia de los indios al proyecto nacionalista criollo.³²

Con todo, en lo que respecta al repartimiento de resguardos la disolución de la Gran Colombia y el advenimiento de la Nueva Granada republicana. Por el contrario, el 9 de abril del año 1832 se reglamentó por decreto la segregación de los resguardos, estableciendo el perentorio término de un año para dar cumplimiento a lo estipulado por la ley del 4 de octubre de 1821, estipulando además que, antes de repartir las tierras de comunidad, se deberían separar entre ocho y veinte fanegadas de tierra con el objeto de venderlas o arrendarlas, facilitando de este modo el acceso de nuevos pobladores no indios. Luego se dividirían las tierras del resguardo entre los indios, reservando sendas porciones de ellas para el mantenimiento de una escuela parroquial, y para el pago de los encargados de la agrimensura y el deslinde. De todas maneras se prohibió a los indios vender sus parcelas antes de 10 años, a fin de "protegerlos" de la voracidad de los hacendados y terratenientes.³³

Dos años más tarde, mediante ley expedida el 2 de junio de 1834 se pretendió acelerar la distribución de los resguardos otorgándoles a los gobernadores y cámaras provinciales amplias facultades al respecto, y llegando al extremo

³¹Ley de 11 de octubre de 1821, en: *Codificación Nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821*, Bogotá: Imprenta Nacional, 1924, Tomo 1, pp. 116-118.

³²A modo de ejemplo véanse los informes de 1826 y 1827 del Secretario del Interior José Manuel Restrepo al Congreso, en: Luis Horacio Domínguez (comp.), *Administraciones de Santander 1826-1827*, Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República, 1990, T. 2, pp. 26-27 y 231-276.

³³Jorge Villegas y Antonio Restrepo, *Resguardos de indígenas y reducción de salvajes, 1820-1890*, Medellín: CIC / Universidad de Antioquia, 1977, p. 20

de prohibirles a los indios interponer cualquier tipo de reclamación en contra³⁴. Aún así, la resistencia de los indios fue tan vehemente que las propias cámaras provinciales de Riohacha, Cartagena, Chocó, Pasto, Túquerres y Neiva se vieron precisadas en los años subsiguientes a solicitar al gobierno central la suspensión del reparto de resguardos en sus respectivas jurisdicciones.³⁵

Adicionalmente, en 1843 se expidió una ley llamada de “protección de indígenas”, mediante la cual se extendió la prohibición de vender, hipotecar o gravar las parcelas entregadas en propiedad a los indios por 20 años.³⁶

Finalmente, al calor de las *reformas liberales* de mediados de siglo se expidió una nueva ley (junio 22), descentralizando en las Cámaras Provinciales todo lo relativo a los resguardos.³⁷

En todo caso, como consecuencia de la descentralización, en 1859 el Estado Soberano del Cauca expidió la Ley 90, con la cual se apartó de la legislación nacional, pues prohibió totalmente la enajenación de las tierras de resguardo y restableció la posesión comunal de las mismas³⁸, dando un evidente y contundente paso atrás en la ejecución del proyecto liberal. Ello se podría explicar, sin embargo considerando que éste era el territorio con mayor población indígena y mayor volumen de pleitos y conflictos, así como una zona económicamente deprimida y aislada, y por tanto sin mayor atractivo para los terratenientes.

En las zonas de mayor dinamismo económico, en cambio, el proceso de extinción de resguardos y “ciudadanización” de los indios continuó con paso inexorable hasta el logro cabal de sus objetivos. De hecho, en casi

³⁴*Ibid.*, p. 26

³⁵Véase Juan Friede, *El indio en lucha por la tierra. Historia de los Resguardos del Macizo Central Colombiano*, Bogotá: La Chispa, 1972, pp. 113-114

³⁶*Ibid.*, p. 115

³⁷Esta ley ha merecido evaluaciones diversas de parte de los historiadores. Así, para Villegas y Restrepo, el destino de los resguardos a partir de 1850 dependió de la dinámica económica de las regiones en las cuales estaban situados, más que de cualquier otro factor (V. *Op. cit.*, p. 37); mientras que para Friede, en cambio, la ley de 1850 era favorable a los intereses de los indios pues los gobiernos regionales tenían mejores criterios que el poder central para determinar la conveniencia o inconveniencia del reparto de los resguardos. (*Op. cit.* p. 115)

³⁸Villegas y Restrepo, *Op. cit.*, p. 46

todas las demás regiones del país a mediados de la década de 1860 ya se habían extinguido la totalidad de los *resguardos* y *comunidades* y sus antiguos poseedores habían pasado a ser campesinos o jornaleros.³⁹

A la postre, la ley 90 de 1859 expedida en el Cauca, sirvió de modelo para la expedición de la ley 89 de 1890, que rigió las relaciones del Estado colombiano con los indios por más de un siglo. Esta ley reconoció la existencia legal de los resguardos, estableció las funciones y derechos del “pequeño cabildo” e introdujo normas de carácter positivo para la supervivencia de los resguardos en los aspectos referentes a la división y venta de terrenos⁴⁰, todo lo cual se comprende fácilmente si tenemos en cuenta que la norma se expidió bajo la égida del régimen de la *Regeneración*, de clara inspiración conservadora.

3. CONCLUSIONES

Aunque podría considerarse que el proyecto republicano de incorporación de los indios a la nación tiene sus orígenes remotos en la ideas de los ilustrados españoles y neogranadinos, parece más adecuado afirmar que su concepción y aplicación están más emparentados con la ideología liberal y revolucionaria, que con el reformismo del Antiguo Régimen hispánico, como quiera que su propósito central fue la transformación de los indios en *individuos*, libres de toda atadura comunitaria, como requisito indispensable para incorporación en una nueva comunidad política de hombres libres e iguales: la nación de ciudadanos.

Pero a pesar de su temprana formulación, su consistencia ideológica y la tenacidad demostrada por el Estado en su aplicación, el proyecto republicano de incorporación de los indios a la nación se realizó sólo parcialmente en la Nueva Granada decimonónica, como quiera que a su cabal desarrollo se opusieron una serie de factores de diversa índole, entre los cuales merecen destacarse: las dificultades topográficas y técnicas para medir y repartir las tierras de los resguardos, la falta de agrimensores calificados y de los fondos

³⁹Véase Glenn Thomas Curry, *The disappearance of the resguardos indigenas of Cundinamarca, Colombia, 1800-1863*, 1981, pp. 205-206

⁴⁰Villegas y Restrepo, *Op. cit.*, p. 51

requeridos para pagar sus servicios, y, por supuesto, la resistencia obstinada de los indios, expresada en memoriales y demandas, en veladas amenazas o en abierta rebelión, como sucedió, más de una vez, aunque con diferentes pretextos, en las regiones sureñas.

Con todo, hay que resaltar la relativa rapidez con la que se logró la abolición del tributo en la Nueva Granada, en el contexto andino. Por supuesto que ello se comprende fácilmente si se considera lo poco significativo que resultaba este rubro en la fiscalidad republicana, por la relativa escasez de la población indígena neogranadina, y porque ésta había sido una vieja reivindicación de las comunidades. En este caso, los indios aceptaban gustosos su igualación con los demás ciudadanos de la nación, pues el tributo no sólo los discriminaba socialmente, sino que, eventualmente, podía resultar más oneroso que los impuestos ordinarios.

La disgregación de los resguardos, en cambio, generó una mayor resistencia étnica, como quiera que ésta atentaba contra sus formas tradicionales de producción y redistribución. Esta resistencia, sin embargo, se expresó sobre todo por las vías judiciales y políticas. La defensa de la tierra ante los tribunales y mediante el padrinazgo de los caudillos y las élites políticas regionales y locales fueron las vías preferidas para evitar o postergar la desintegración de las tierras comunales. Las diferencias regionales, en este caso, jugaron un papel determinante en la conservación o extinción de los resguardos, en concordancia con el mayor o menor número de indígenas, de su beligerancia, o de sus eventuales alianzas con las autoridades o con los gamonales y caudillos de las regiones, como lo demuestra el marcado contraste entre las regiones centro-oriental y sur-occidental del país. Mientras que en la primera prácticamente se habían extinguido los resguardos a mediados del siglo XIX, en la segunda éstos lograron sobrevivir por lo menos hasta mediados del XX.

Vale la pena subrayar, finalmente, que el Estado republicano neogranadino, a pesar de sus evidentes muestras de apego a la ideología liberal, no abandonó del todo la concepción paternalista hispánica. Prueba de ello es que, al mismo tiempo que procuraba imponer una legislación inspirada en los principios liberales del individualismo y la igualdad ciudadanos, matizaba sus decretos indigenistas con "exenciones y privilegios" tales como la exoneración temporal del pago de impuestos ordinarios y derechos eclesiásticos, la

inclusión de los indios en la categoría de “ciudadanos miserables”, su exoneración del servicio militar, la tutela estatal sobre las tierras repartidas, y la conservación de los cabildos y los protectores de indios.

El resultado más notable de todo ello es que, frente a los embates obstinados y aparentemente radicales del Estado republicano y las ambiciones particulares de sus vecinos blancos y mestizos, y sin necesidad de grandes levantamientos ni rebeliones, las menguadas comunidades indígenas neogranadinas lograron conservar sus formas tradicionales de organización social y buena parte de sus tierras de resguardo, así fuera sólo en las zonas de mayor densidad poblacional y cultural. De esta manera, aunque el proyecto integracionista criollo avanzó con vigor en algunas regiones, en otras prevaleció la tenaz, silenciosa, pero efectiva resistencia de los pueblos indios.

4. FUENTES

4.1. Fuentes Primarias:

- AGN, Sección Colonia, *Reales Cédulas y Órdenes* 39; *Reales Cédulas* 41; *Tributos* 8, 15 y 17; *Milicias y Marina* 124.
- AGN, Sección República, *Indios*.
- ARCHIVO JOSÉ MANUEL RESTREPO, vol. 8
- *Codificación Nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821*, Bogotá: Imprenta Nacional, 1924
- FUNDACIÓN FRANCISCO DE PAULA SANTANDER. *Cartas Santander - Bolívar (1813-1830)*, Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República, 1990
- *Gaceta de Colombia*, Nos. 383 y 384 (Bogotá, 2 y 9 de Noviembre de 1828)
- *Gaceta de la ciudad de Bogotá, Capital del departamento de Cundinamarca*, N° 51, 1820
- DOMÍNGUEZ, Luis Horacio Domínguez (comp.), *De Boyacá a Cúcuta. Memoria administrativa 1819-1821*, Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República, 1990.
- . *Administraciones de Santander 1820-1825 y 1826-1827*. Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República, 1990. 2 tomos.
- MEJÍA GUTIÉRREZ, Carlos. *Aspectos legales sobre los indígenas colombianos*, Medellín: Acoin, 1973
- POSADA, Eduardo (comp.). *El 20 de julio*, Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 1914

4.2. Fuentes Secundarias:

- BENDIX, Reinhard. *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires: Amorrortu, 1974
- CURRY, Glenn Thomas. *The disappearance of the resguardos indígenas of Cundinamarca, Colombia, 1800-1863*. 1981
- FRIEDE, Juan. *El indio en lucha por la tierra. Historia de los Resguardos del Macizo Central Colombiano*, Bogotá: La Chispa, 1972
- GUTIÉRREZ RAMOS, Jairo. "Comunidades indígenas, Liberalismo y Estados Nacionales en los Andes en el siglo XIX", en: *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, N° 2-4 (Bucaramanga, 1998)
- . "El discurso indigenista ilustrado y su recepción en el virreinato de la Nueva Granada en la segunda mitad del siglo XVIII", en: *UIS - Humanidades*, Vol. 1, N° 1 (Bucaramanga, 1999), pp. 49-57
- HALLE, Charles. *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*, México: Siglo XXI, 1977
- KÖNIG, Hans-Joachim. *En el camino hacia la Nación. Nacionalismo en el proceso de formación del Estado y de la Nación de la Nueva Granada, 1750-1856*, Bogotá: Banco de la República, 1994
- LÓPEZ JIMENEZ, Sinesio. *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, Lima: Instituto Diálogos y Propuestas IDS, 1997
- MARSHALL, T. H. *Class, citizenship and social development*, Garden City, New York: Doubleday, 1964
- QUIJADA, Mónica. "¿Qué nación? Dinámicas y dicotomías de la nación en el imaginario hispanoamericano del siglo XIX", en: *Cuadernos de Historia Latinoamericana*, 2 (1994), pp. 15-51
- RIEU-MILLAN, Marie Laure. *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz*, Madrid: CSIC, 1990
- TOVAR PINZÓN, Hermes. *Convocatoria al poder del número. Censos y estadísticas de la Nueva Granada 1750-1830*, Bogotá, 1994
- VILLEGAS, Jorge y RESTREPO, Antonio. *Resguardos indígenas y reducción de salvajes*, Medellín: CIC / Universidad de Antioquia, 1977.