

# TRANSFORMAR AL SALVAJE

INCORPORACIÓN Y GOBIERNO DE LOS  
MOTILONES EN COLOMBIA (1863-1983)

Marisol Grisales Hernández



Transformar al salvaje

Para citar este libro:

<https://doi.org/10.51573/10.51573/Andes.9789587987331.9789587987348>

# Transformar al salvaje

Incorporación y gobierno de los motilones en Colombia  
(1863-1983)

Marisol Grisales Hernández

Universidad de los Andes  
Facultad de Ciencias Sociales  
Departamento de Historia y Geografía

Nombre: Grisales Hernández, Marisol, autora.

Título: Transformar al salvaje : incorporación y gobierno de los motilones en Colombia (1863-1983) / Marisol Grisales Hernández.

Descripción: Bogotá : Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Historia y Geografía, Ediciones Uniandes, 2024. | 111, 352 páginas : ilustraciones ; 17 x 24 cm.

Identificadores: ISBN 9789587987331 (rústica) | 9789587987348 (e-book) | 9789587987355 (epub)

Materias: Motilones | Conflictos sociales | Motilones – Relaciones con los gobiernos | Misiones – Siglo xix | Despojo de tierras

Clasificación: CDD 305.898–dc21

SBUA

Primera edición: noviembre del 2024

© Universidad de los Andes, Facultad de  
Ciencias Sociales  
© Marisol Grisales Hernández

Ediciones Uniandes  
Carrera 1.º n.º 18A-12, bloque Tm  
Bogotá, D. C., Colombia  
Teléfono: 601 339 4949, ext. 2133  
<http://ediciones.uniandes.edu.co>  
[ediciones@uniandes.edu.co](mailto:ediciones@uniandes.edu.co)

Universidad de los Andes, Facultad de  
Ciencias Sociales  
Carrera 1.º n.º 18A-12, bloque G-GB, piso 6  
Bogotá, D. C., Colombia  
Teléfono: 601 339 4949, ext. 5567  
<http://publicacionesfaciso.uniandes.edu.co>  
[publicacionesfaciso@uniandes.edu.co](mailto:publicacionesfaciso@uniandes.edu.co)

ISBN: 978-958-798-733-1  
ISBN e-book: 978-958-798-734-8  
ISBN epub: 978-958-798-735-5  
DOI: <https://doi.org/10.51573/10.51573/>  
Andes.9789587987331.9789587987348

Corrección de estilo: Ana María Cobos y  
María Paula Méndez

Diagramación interior: Nidian Andrea  
Rincón

Diagramación de cubierta: Violeta Cruz  
Imagen de cubierta: “Niños arhuacos en  
sus labores agrícolas: orfelinato de San  
Sebastián de Rábago”, s. a., s. f., Archivo  
Histórico de la Orden de los Hermanos  
Menores Capuchinos, en Bogotá.  
Misiones, Vicariato de la Guajira, Sierra  
Nevada y Motilones.

Impresión:  
Editorial Nemos S. A.  
Diagonal 18 bis n.º 41-17  
Teléfono: 601 208 6500  
Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Este libro cuenta con el aval de la Facultad de Ciencias Sociales y fue sometido a evaluación de pares  
académicos.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación.

Reconocimiento como universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.

Reconocimiento de personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949, Minjusticia.

Acreditación institucional de alta calidad, 10 años: Resolución 582 del 9 de enero del 2015, Mineducación.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes,  
ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni  
por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o  
cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

*A Kira, Elías y Max, por su magnífica existencia.*



# Contenido

**Lista de recursos gráficos · XIII**

**Agradecimientos · XVII**

**Introducción · XXI**

Formación del estado y la frontera:  
preludio teórico · XXVIII  
Fronteras, misiones católicas e indígenas en  
clave historiográfica · XXXIII  
Gobierno delegativo: una propuesta analítica · XXXIX  
Fuentes, espacio, tiempo y estructura · XLVI

**Primera parte**

**La Guajira, Sierra Nevada y Motilones: política  
civilizatoria en las fronteras (1863-1933) · 1**

**1 Los territorios nacionales de La Guajira,  
Nevada y Motilones · 9**

Los territorios nacionales: una política centralizada  
de ordenamiento territorial · 11  
Administración de La Guajira, Nevada y Motilones · 21  
Instrucción pública como mecanismo de control  
de la población indígena · 33  
Ocupación y reconocimiento de los territorios:  
colonias y expediciones científicas · 40  
Declive del sistema administrativo de  
los territorios nacionales · 47

**2 Las misiones católicas: una obra de civilización, progreso moral y material · 55**

Instalación de la misión de La Guajira, Sierra Nevada  
y Motilones · 58

Un gobierno especial para los salvajes: ante  
las dificultades misionales · 69

Autonomía y jurisdicción eclesiástica para  
los capuchinos · 77

Orfelinatos como estrategia de protección, regeneración  
y defensa de la soberanía · 87

Control del espacio, los oficios y el tiempo  
indígena en los orfelinatos · 98

**Conclusiones · 109****Segunda parte**

**Misioneros y petroleras: el gobierno delegativo  
entre los motilones (1886-1960) · 115**

**3 Misioneros capuchinos en la serranía de  
los Motilones · 121**

El azadón del progreso y el estandarte de la cruz en  
la pacificación de los motilones · 123

Apropiación y disputas por las tierras indígenas · 132

Normas, vacíos y críticas a la gobernanza capuchina · 141

Prácticas misionales: educación para la colonización · 148

Las colonias agrícolas y el estancamiento de la misión · 159

**4 Petroleras y capuchinos en el Catatumbo · 171**

Poderes locales y la Concesión Barco · 173

Los dueños del petróleo: de manos nacionales a  
inversionistas extranjeros · 181

La Colombian Petroleum Company: ocupación  
y conflictos por la tierra · 190

Resistencias indígenas y las disputas por el control  
de la población · 197

La pacificación de los motilones del Catatumbo · 207

**Conclusiones · 219**

**Tercera parte****Conocimiento etnológico y política indigenista:  
una construcción de misioneros y antropólogos  
(1915-1983) · 223****5 Producción del conocimiento etnológico por  
misioneros y antropólogos · 229**

Gustaf Bolinder y sus expediciones etnológicas  
entre los motilones · 231

Battista Venturello: el comerciante etnólogo · 241

Misioneros etnólogos · 250

El Instituto Etnológico Nacional y las clasificaciones  
científicas · 257

**6 La política indigenista y la titulación de la tierra · 269**

La División de Asuntos Indígenas y la política de  
tierras indígenas · 271

Los capuchinos y la División de Asuntos Indígenas  
en la serranía del Perijá · 281

Despojo y titulación de los primeros resguardos yukpas · 291

Los múltiples agentes de la delegación:

la División de Asuntos Indígenas, Bruce Olson  
y las Hermanas de la Madre Laura · 299

Despojo y titulación de los resguardos barí · 306

**Conclusiones · 313**

**Reflexiones finales · 317**

**Referencias · 327**



## **Lista de recursos gráficos**

- Fotografía 1.** Vicario Atanasio Soler y Royo con niños de los orfelinatos de La Guajira, 1925 • 99
- Fotografía 2.** Niños en un orfelinato en La Guajira con los docentes capuchinos, principios del siglo xx • 100
- Fotografía 3.** Niños arhuacos en sus labores agrícolas: orfelinato de San Sebastián de Rábago, s. f. • 102
- Fotografía 4.** Vicario Atanasio Soler y Royo con los primeros niños motilones del orfelinato de San Antonio (La Guajira), 1919 • 149
- Fotografía 5.** Misioneros capuchinos en la granja de Codazzi, s. f. • 167
- Fotografía 6.** Ciudad de empleados de la Colpet, 1940 • 191
- Fotografía 7.** Obreros heridos, 1940 • 202
- Fotografía 8.** Niño motilón Martín Seay Jr., 1940 • 205
- Fotografía 9.** Grupo de indios maracas, 1937 • 235
- Fotografía 10.** Indios maracas con sus arcos y flechas, 1937 • 236
- Fotografía 11.** Expedición de Bolinder financiada por la Colpet, 1937 • 239
- Fotografía 12.** Indios motilones maracas, 1932 • 243
- Fotografía 13.** Mujeres maracas, 1932 • 244
- Fotografía 14.** Indígenas motilones con viajeros, s. f. • 245

- Fotografía 15.** Un grupo de indios mansos con el vicario apostólico en el orfelinato de Codazzi, s. f. · 253
- Fotografía 16.** Indígenas en danza funeraria, 1937 · 255
- Fotografía 17.** Casa yukpa, 1944 · 265
- Fotografía 18.** Indígenas yukpas de la misión de los motilones, s. f. · 285
- Imagen 1.** Territorio nacional de La Guajira, 1885 · 23
- Imagen 2.** Territorio nacional de la Nevada y Motilones, 1881 · 25
- Imagen 3.** Lugares en los que habitan los indígenas, s. f. · 296
- Imagen 4.** Lugares en los que habitan los colonos, s. f. · 296
- Mapa 1.** Vicariato Apostólico de La Guajira, Sierra Nevada y Motilones, Concesión Barco y territorio de los motilones · xxiii
- Mapa 2.** Territorios nacionales (1863-1886) · 13
- Mapa 3.** Carretera troncal desde Curumaní hasta Valledupar, 1938 · 160
- Mapa 4.** Concesión Barco, 1905 · 177
- Mapa 5.** Concesiones petroleras y vicariatos apostólicos en la serranía del Perijá y Catatumbo, Colombia-Venezuela, 1946 · 209
- Mapa 6.** Expedición de Gustaf Bolinder a la serranía del Perijá, desde Colombia hasta Venezuela, 1937 · 240
- Mapa 7.** Resguardos indígenas yukpa y barí en contraste con el territorio ancestral ocupado a principios del siglo xx · 311
- Tabla 1.** Escuelas en los territorios nacionales de la Nevada y Motilones, 1878 · 36
- Tabla 2.** Cifras anuales de la misión de la Guajira, Sierra Nevada y Motilones (1888-1902) · 81

**Tabla 3.** Estimativo de los recursos destinados anualmente al Vicariato de la Guajira, Sierra Nevada y Motilones • 97

**Tabla 4.** Alumnos educados en los orfelinatos del Vicariato de la Guajira, Sierra Nevada y Motilones, 1914-1933 • 106



## Agradecimientos

ESTE LIBRO ES producto de mi investigación doctoral en Historia en la Universidad de los Andes. Desde ese momento han sido muchas las instituciones, profesores, compañeros, colegas, amigas y personas que contribuyeron y apoyaron mi investigación. Primero quiero agradecer a Ediciones Uniandes y a las profesoras Constanza Castro, Catalina Muñoz y Claudia Leal por el acompañamiento que me brindaron para transformar mi tesis doctoral en libro. También quiero agradecer a la Universidad de los Andes y al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación por financiar mis estudios doctorales con la beca 647 del 2015. De igual manera, a la Casa de Velázquez, que me apoyó con una estadía de dos meses en Madrid para llevar a cabo parte del trabajo de archivo en España.

En segundo lugar, esta investigación no hubiera sido posible sin el acceso a fuentes primarias. Deseo expresar un especial agradecimiento a la Orden de los Hermanos Menores Capuchinos; en Colombia, al ministro provincial, fray Luis Eduardo Rubiano, y, especialmente, a fray Ricardo Cubillos, por abrirme las puertas del archivo en Bogotá. Expreso mi gratitud también por sus cartas de recomendación y los enlaces que establecieron para poder acceder a otros archivos de su compañía. En Madrid, al hermano Benjamín Echeverría, ministro provincial de los capuchinos en España, y a fray Víctor Marcos por permitirme consultar la colección de revistas que reposan en la biblioteca, en Jesús de Medinaceli. En Barcelona, a fray Valentí Serra de Manresa por guiarme entre los materiales y objetos que reposan en el Convento de Sarriá. En Valencia, a fray José Vicente Estévez, por permitirme consultar el archivo de la orden en esa ciudad, que fue fundamental para reconstruir históricamente la participación de los capuchinos de Valencia en la incorporación de los motilones en Colombia. En Roma, al padre David Basil Acharuparambil Pious, a Luigi Martignani y Patrizia Morelli, quienes me guiaron y permitieron el ingreso al Archivio Generale Capuccini, ubicado en el Istituto Storico del Capuccini. También extiendo estos agradecimientos al personal del Archivo Secreto, así como a monseñor

Luis Manuel Cuña Ramos, del Archivo Histórico de la Propaganda Fide en la Ciudad del Vaticano.

En Santa Marta, doy gracias a César Bateman y William Hernández por ase-sorarme en la consulta del Archivo de la Diócesis de Santa Marta. En Valledupar, al personal de la Academia de Historia de Valledupar y al padre capuchino Juan Guinar, del Hogar del Niño, por compartir conmigo sus conocimientos sobre la serranía del Perijá. En Bogotá, a Margarita Garrido y Augusto Gómez, por enseñarme el archivo de Battista Venturello, que reposa en la Biblioteca Luis Ángel Arango. Así mismo, al personal de la sección de Libros Raros y Manuscritos de esta biblioteca. Además, a los funcionarios del Archivo General de la Nación, de la Biblioteca Nacional en Bogotá, de la Biblioteca Nacional de España y de la Biblioteca de la Agencia Española de Cooperación Internacio-nal para el Desarrollo en Madrid. También, a Santiago Robles y al Museo Nacional de Colombia, por enseñarme el archivo fotográfico de Frank Fernández sobre la Colombian Petroleum Company (Colpet).

En tercer lugar, innumerables profesores, amigos y colegas me brindaron compañía y guía intelectual. Quiero agradecer a los profesores Pilar García Jordán, Claudia Leal y Alberto Harambour por sus cuidadosas lecturas y rigurosos conceptos como evaluadores de la tesis doctoral. También quiero agradecer a los lectores que evaluaron el texto para esta publicación, espero haber recogido en gran parte sus recomendaciones. A Wendy y Daniel, muchísimas gracias por recibirme en París. A María Cecilia Jácome, Daniel Chaparro, Nuria Sierra Taulé y Felipe Jaramillo, por el tiempo que me permitieron quedarme en sus casas en Barcelona. A Amada Pérez, por compartir conmigo los recorridos y las dificultades para revisar los archivos en Italia. A Fernanda Trías y Katherinne Fiedler, las meninas de la Casa de Velázquez, que convirtieron esos dos meses en Madrid en uno de los mejores momentos del doctorado.

En cuarto lugar, quiero extender estos agradecimientos a las instituciones y personas que me apoyaron en la gestión y autorización de las imágenes que contiene el libro. Entre ellas, especialmente, al ministro provincial de los Herma-nos Menores Capuchinos en Bogotá, Harold Pérez; a la curadora para América de los Museos Nacionales de la Cultura del Mundo en Suecia, Adriana Muñoz; al Museo Nacional, a Elizabeth Reichel-Dolmatoff, a Camilo Artunduaga y Sebastián Uribe.

A mis compañeros de doctorado, por todo su apoyo emocional para continuar mi investigación: Misael Kuan, Fernando Rojas, Ayder Berrio, Felipe Cifuentes y Carlos Toro. Y a Francisco Díaz-Granados, por su excelente corrección de estilo del manuscrito de la tesis. También le agradezco a Juan Pablo Vera, Esteban Rozo, Stefan Pohl-Valero, Shawn van Ausdal, Simón Uribe, Diana Ojeda, Roosbelinda Cárdenas, Natalia Quiceno, Elsa Blair, Camilo Mongua, Camilo Artunduaga, Adriana Fernández, Rodrigo Cuéllar, Fredy

Montoya, entre otros. A mis amigas Carolina, Silvia, Paula, Lili, Soledad, Tania y Laura, a quienes por mucho tiempo no volví a ver y aun así siguen esperando el momento de reencontrarnos. Luego, pero no por ello menos importante, a mi familia y siempre a mi mamá, quien desde pequeños nos enseñó a amar la educación.

Por último, a mis hijos, Elías y Kira, que me dieron la fuerza necesaria para asumir este reto. Y por supuesto a Max, mi compañero de viaje, le agradezco especialmente todos esos días y noches en que me apoyó para sacar adelante esta investigación.



# Introducción

PARA EMPEZAR, DOS hechos en apariencia sin relación alguna. El 5 de septiembre del 2017, el pueblo barí le solicitó en una carta al papa Francisco, a propósito de su visita a Colombia, dar a conocer los expedientes y los documentos de las misiones católicas realizadas en su territorio sagrado en el Catatumbo<sup>1</sup>. A finales de ese mismo año, el pueblo yukpa fue beneficiario de una sentencia por medio de la cual las autoridades colombianas debían delimitar el territorio ancestral de esta comunidad en la serranía del Perijá<sup>2</sup>. En el pasado, estos dos pueblos fueron denominados *motilones*, pero en la actualidad se les reconoce como dos etnias distintas. Estos dos acontecimientos, en tiempos y espacios a primera vista sin conexión, condensan una relación histórica entre indígenas, misioneros, burocracia y territorio. De hecho, si nos detenemos en esa relación, se hace evidente incluso una densidad mucho más profunda y poco conocida que conlleva discutir otros actores involucrados: los colonos, las élites, los militares, las empresas petroleras y los etnólogos. La reconstrucción histórica de los múltiples encuentros, intereses y conflictos entre estos agentes y su participación en el proceso de formación del estado<sup>3</sup> en la frontera nororiental de Colombia es el objeto de este libro.

Desde mediados del siglo xix y a lo largo del siglo xx, las autoridades civiles y eclesiásticas consideraron que los yukpas y los barís formaban parte de una misma tribu de “bárbaros” y “salvajes”, denominada de forma genérica

<sup>1</sup> “Indígenas barí denuncian haber sido envenenados por monjas”, *El Espectador*, 5 de septiembre del 2017. <https://www.elespectador.com/judicial/indigenas-bari-denuncian-haber-sido-envenenados-por-monjas-article-711669/>

<sup>2</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-713 del 2017, 7 de diciembre del 2017, M. S. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>3</sup> Las razones por las cuales la palabra *estado* se escribe con minúscula en este libro se explicarán en las páginas xxix-xxx.

motilones<sup>4</sup>. Aunque hoy en día son considerados dos grupos culturales distintos, en el pasado compartieron una experiencia histórica.

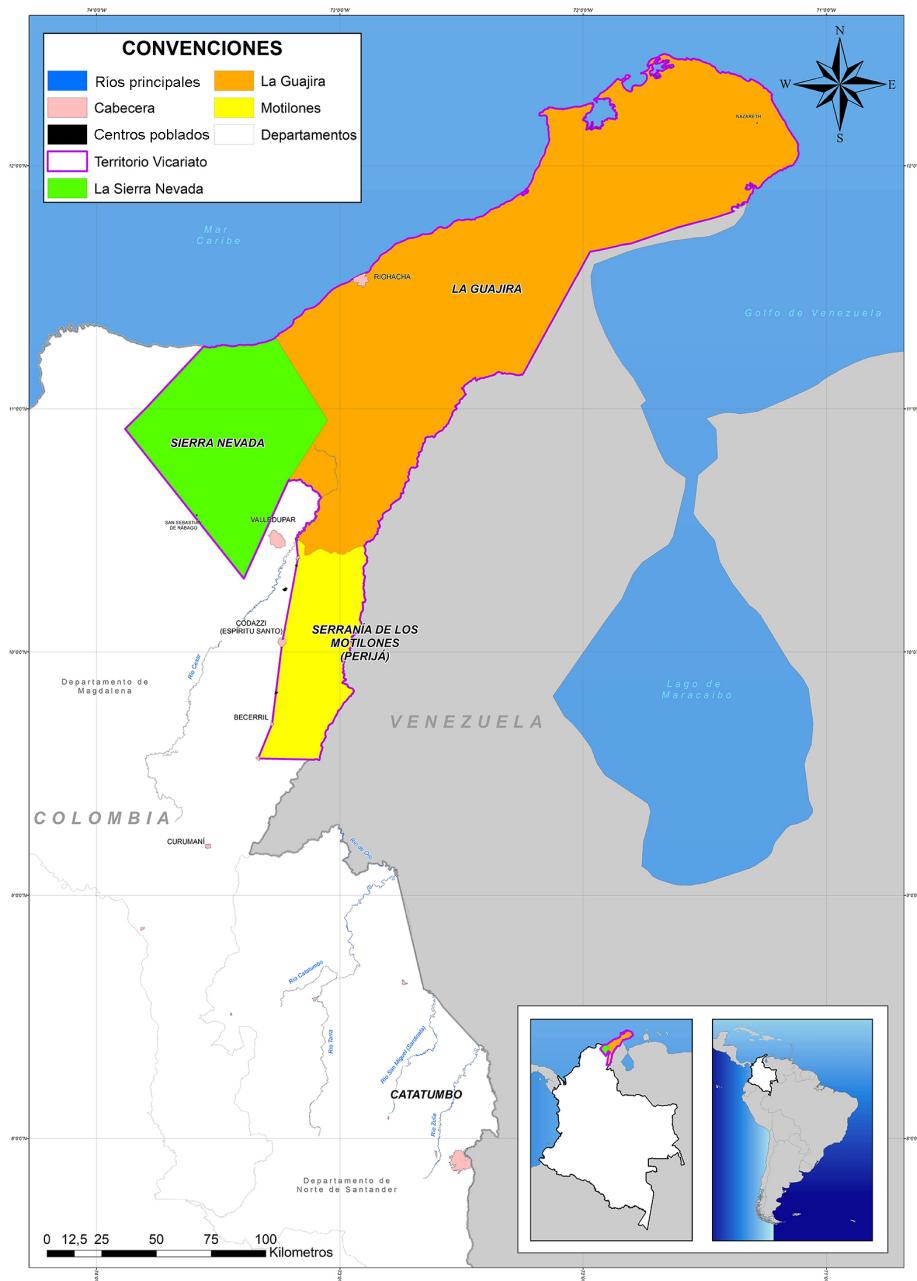
El territorio de estos grupos indígenas, desde la perspectiva gubernamental y misionera, estuvo conformado por diferentes zonas. Hasta finales del siglo XVIII, este comprendía la serranía de los Motilones o del Perijá (habitada por los yukpas), el actual estado de Zulia en Venezuela y el departamento de Norte de Santander en Colombia (ambos habitados por los barís)<sup>5</sup>. En Colombia, entre 1863 y 1983, el espacio habitado por estas sociedades tribales cada vez fue menor, debido a los procesos de evangelización, colonización y explotación petrolera, que ocasionaron el repliegue de la población indígena a las tierras altas.

En el mapa 1 se puede observar la zona de estudio; con líneas rojas diagonales, el territorio de los motilones reconocido por las autoridades a principios del siglo XX. También se observa la jurisdicción del Vicariato de la Guajira, Sierra Nevada y Motilones (1905) bajo el tutelaje de la Orden de los Hermanos Menores Capuchinos de Valencia, resaltada, respectivamente, con los colores naranja, verde y amarillo; y finalmente, la Concesión Barco (1905) en morado en el Catatumbo, zona de explotación petrolera por diferentes compañías nacionales y extranjeras a lo largo del siglo XX.

Los territorios indígenas referidos, al igual que otras zonas del país, han sido considerados por las autoridades y por la literatura académica fronteras internas. A las zonas de frontera se les alude, generalmente, con adjetivos como *vacías, baldías, aisladas, periféricas, marginales e incivilizadas*: aposiciones que sustentan el supuesto según el cual las fronteras no habían sido plenamente

4 El uso del término *motilones* se remonta al siglo XVII, cuando los cronistas fray Pedro Simón, José Nicolás de la Rosa y Joseph de Oviedo y Baños lo utilizaron para designar de forma generalizada a varios grupos aborígenes considerados belicosos, quienes llevaban el cabello corto o motilado, como los monjes, y que habitaban las provincias de Santa Marta y Maracaibo. Entre los siglos XVII y XVIII, hubo varios intentos de penetración y conquista del territorio de los motilones, especialmente por medio de misiones católicas. A finales del siglo XVIII, los misioneros capuchinos anunciaron la pacificación de estos indios en el virreinato de la Nueva Granada. Los capuchinos de la provincia de Valencia y los capuchinos de la provincia de Navarra-Cantabria los clasificaron en dos grupos diferentes, según su ubicación geográfica: chakes, ubicados en la serranía de los Motilones o Perijá, y mapes, en la hoya del río Catatumbo. Sin embargo, después de las guerras independentistas y con la expulsión de las órdenes religiosas de la Nueva Granada, las reducciones capuchinas se desintegraron y los indígenas se dispersaron. A partir de ese momento, se volvió a usar de forma indiferenciada y homogénea el exónimo motilones. Véanse Dionisio Castillo, *Los barí: su mundo social y religioso* (Salamanca: Naturaleza y Gracia, 1981), 25-26; fray Antonio de Alcácer, *El indio motilón y su historia* (Bogotá: Iqueima, 1962), 13; fray Antonio de Alcácer, *En la sierra de Motilones: sudores, sangre y... paz* (Bogotá: Paz y Bien, 1965), 240; Fredy Montoya, “La guerra y la paz en la frontera motilona, provincia de Maracaibo, 1662-1817” (tesis doctoral, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018).

5 Castillo, *Los barí*, 31-33.



**Mapa 1. Vicariato Apostólico de La Guajira, Sierra Nevada y Motilones, Concesión Barco y territorio de los motilones**

integradas al dominio estatal, toda vez que eran excluidas de la nación. Estas fronteras internas comprendían tres cuartas partes del país.

En la primera mitad del siglo XIX, varias fueron las leyes emitidas con el fin de incorporar a esas poblaciones salvajes y tierras consideradas baldías en Colombia. El 30 de julio de 1824, el Congreso decretó una ley para el establecimiento de misiones, la evangelización y la civilización de los indígenas. Con ella también se estipuló la entrega de tierras a las “poblaciones gentiles” que abandonaran la “vida errante”. Luego, el Gobierno emitió el Decreto del 11 de julio de 1826 “sobre civilización de indígenas” para el establecimiento de nuevas poblaciones con las tribus que se redujeran y se dedicaran a actividades agrícolas. Sin embargo, algunas de estas leyes nunca fueron implementadas o solo estuvieron vigentes de manera temporal<sup>6</sup>.

Fue a partir de la segunda mitad del siglo XIX, durante el Olimpo Radical (1863-1886), cuando las autoridades implementaron una política nacional de incorporación de las tierras y gobierno de las poblaciones indígenas consideradas salvajes. En 1863, varios territorios indígenas fueron nombrados por las autoridades “territorios nacionales”. Luego, con la Constitución de 1886 y el Concordato de 1887, algunas de estas jurisdicciones especiales tendrían continuidad bajo tutelaje de las misiones católicas y otras, desde inicios del siglo XX, se transformarían en enclaves o concesiones económicas. Lo dicho no implica que antes de esta política centralizada no existiera gobierno alguno. Todo lo contrario, había múltiples actores que reclamaban su derecho a gobernar sobre estos territorios, como élites locales, militares, comunidades religiosas, autoridades regionales e indígenas.

En el marco legal, desde mediados del siglo XIX los indígenas fueron considerados habitantes, mas no ciudadanos<sup>7</sup>. Lo anterior implicó una doble negación: por un lado, se asumió como verídica la ausencia de civilización de los indígenas y, por el otro, hubo un proceso de deshumanización al no ser reconocidos como ciudadanos. Para las autoridades colombianas de la nueva república, los indígenas salvajes de estas zonas fronterizas no tenían la capacidad de autogobierno. Aun así, debían ser integrados y transformados en ciudadanos, de ahí el título de este libro *Transformar al salvaje*. Por esta razón, las jurisdicciones

6 Véanse Adolfo Triana Antorveza, *Legislación indígena nacional. Leyes, decretos, resoluciones, jurisprudencia y doctrina* (Bogotá: América Latina, 1980); Isabel Figueroa, “Soberanía nacional, pueblos indígenas y trauma civilizatorio en Colombia y Ecuador”, *Jurídicas* 11, n.º 1 (2014): 197-198; David Bushnell, *El régimen de Santander en la Gran Colombia* (Bogotá: Universidad Nacional, 1966).

7 Amada Pérez señala que la categoría de *habitantes* a finales del siglo XIX colombiano incluía tanto al pueblo como a los ciudadanos y, a su vez, a los individuos y grupos considerados salvajes que habitaban en los márgenes de la nación. Amada Pérez, *Nosotros y los otros. Las representaciones de la nación y sus habitantes Colombia, 1880-1910* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2015), 27.

especiales debían ser regidas por leyes especiales con carácter temporal. Con la Constitución de 1863 ningún habitante de los territorios nacionales mayor de dieciocho años, indígena o no, podía participar en las elecciones presidenciales<sup>8</sup>. A diferencia del régimen liberal, con la Constitución de 1886 podían votar los varones de los territorios especiales, pero los indígenas considerados “salvajes” fueron excluidos de la Constitución<sup>9</sup>. Esto demuestra los diferentes grados de ciudadanía que convergieron en un mismo espacio, y fue constante en ambos régímenes —liberal y conservador— la negación de los derechos indígenas.

Si bien el gobierno oficial negó la autonomía a los habitantes de estos territorios, tampoco pudo ejercer plenamente su control, dada la presencia de grupos insumisos que resistían la penetración y ocupación de sus territorios, entre ellos, algunos indígenas. Los motilones —que, según las autoridades colombianas, al inicio del siglo xx, ascendían a unos 15 000 indígenas— constantemente atacaban con arcos y flechas a los viajeros y a las poblaciones cercanas<sup>10</sup>. Las hostilidades llegaron al punto de generar, por más de un siglo, una ruptura en las relaciones sociales y comerciales, y un aislamiento de los indígenas y sus territorios del dominio gubernamental. Una manera que hallaron las autoridades y otros pobladores para deslegitimar la resistencia y autonomía indígena fue con la clasificación y estigmatización de estos grupos como “bárbaros” y “salvajes”, en oposición a una nación que proyectaban como “civilizada”.

Ahora bien, cómo debían abordar las autoridades el problema de los motilones. Claramente a estos indígenas no podían integrarlos a la nación como ciudadanos en esas condiciones. Como lo señala João Pacheco de Oliveira, los indígenas “salvajes” se transformaron en colectividades virtualmente peligrosas, ubicadas en los estadios más rudimentarios de la civilización; personas con escasa capacidad de adaptación al mundo contemporáneo, que demandaban una mirada complaciente y totalmente dependiente de una mediación tutelar y protectora<sup>11</sup>. Así, en su intento por dominar y homogenizar estos territorios, las autoridades colombianas promovieron durante el periodo de estudio varias

<sup>8</sup> Ley 39 del 4 de junio de 1868, citada en Joaquín Esguerra, *Compilación de las disposiciones legislativas i ejecutivas vigentes sobre territorios nacionales, formada de orden del Gobierno Jeneral* (Colombia: Imprenta de Medardo Rivas, 1876), 6.

<sup>9</sup> Carlos Restrepo (Editor), *Constituciones políticas nacionales de Colombia*. 3.<sup>a</sup> ed. (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004), 392.

<sup>10</sup> Rafael Uribe Uribe, *Reducción de salvajes: memoria respetuosamente ofrecida al Excmo. Sr. presidente de la República, a los Illmos. Señores arzobispos y obispos de Colombia, a los señores gobernadores de los departamentos y a la Academia de la Historia* (Río de Janeiro, 1907), 6-10, 19-22 y 40.

<sup>11</sup> João Pacheco de Oliveira presenta este argumento para el caso del Brasil en *Exterminio y tutela. Procesos de formación de alteridades en el Brasil* (Argentina: Universidad Nacional de San Martín, 2019), 185.

políticas integracionistas y paternalistas que permitieran la transformación de los indígenas en ciudadanos. Ellos impulsaron lo que, según su lógica, denominaron *pacificación, reducción y civilización* de los motilones, y delegaron la colombianización de la población indígena a agentes híbridos o externos, como misioneros capuchinos, compañías petroleras y antropólogos.

Entre dichas políticas podemos mencionar, desde mediados del siglo xix, el nombramiento de prefectos y corregidores y el establecimiento de colonias agrícolas, ya fuese por medio de la inmigración extranjera o de la colonización con familias colombianas procedentes de otras regiones del país. También se deben señalar la promoción de comisiones científicas y de reconocimiento de recursos naturales, el levantamiento cartográfico y las comisiones de límites conformadas por viajeros extranjeros y nacionales. Al mismo tiempo, en 1888, cuando retornaron al país los misioneros de la Orden de los Hermanos Menores Capuchinos, se institucionalizó la tutela, con la reglamentación de las misiones católicas para la civilización de los indígenas “salvajes” en el país, se crearon escuelas y orfelinatos para la instrucción en la lengua nacional y el aprendizaje de oficios.

Luego, a principios del siglo xx, las autoridades fomentaron la introducción de cultivos para exportación de cacao, café, arroz y algodón y, por supuesto, la entrega bajo concesión de grandes porciones de tierra, primero a élites y luego, en la década de los treinta, a compañías petroleras estadounidenses, sin olvidar la construcción de vías y caminos que permitieran la conexión con los principales centros de poder. Finalmente, en los años sesenta, el Gobierno colombiano creó una agencia indigenista, compuesta en gran parte por antropólogos, como encargada oficial de la aculturación indígena. Para ese momento el aparato burocrático había crecido y contaba con nuevas instituciones, más presupuesto y una política dirigida ya no solo a la población salvaje, sino a los indígenas en su totalidad.

Sin embargo, en este análisis no incluimos la influencia de otras instituciones y formas de gobierno local que pudieron tener incidencia en la formación del estado en la región de estudio. Sin deslegitimar la importancia de estos actores, el libro se concentra en la política dirigida hacia la población indígena considerada “salvaje”, específicamente, en las misiones religiosas, la compañía petrolera y los antropólogos de la agencia indigenista, puesto que en ellos recayeron la delegación oficial y las funciones estatales relacionadas con los motilones.

El tutelaje ha sido el rasgo característico de las zonas de frontera en la constitución de territorios especiales en Colombia. La administración de estos espacios recayó históricamente en manos de un gobierno centralizado, pero ejercido en la práctica por actores híbridos o privados —algunos de los cuales ya existían en los territorios—, que coexistieron con nuevas burocracias constituidas por

prefectos, militares, misioneros, élites locales, empresas extractivas y antropólogos. Este tipo de *gobierno delegativo*<sup>12</sup> era producto de las reclamaciones de nuevos y viejos actores en su afán por legitimar su autoridad. Es decir, desde la Colonia se había consolidado una forma de gobierno con la delegación de la población indígena a otros agentes.

En esta investigación argumentamos que esta práctica fue retomada en el contexto republicano para enfrentar la nueva responsabilidad política que implicaba el gobierno de los salvajes. Oficialmente, estas formas delegativas fueron reestablecidas a mediados del siglo XIX con la conformación de los territorios nacionales y luego se consolidaron como una forma de gobierno con la reglamentación de las misiones católicas, a finales del mismo siglo, hasta ampliar su espectro a principios del siglo XX con los enclaves económicos. Finalmente, la creación de la agencia oficial indigenista en los años sesenta permitió unificar la política estatal hacia la población indígena en general manteniendo a estos sujetos en la lógica de la protección o el tutelaje. La delegación permitió el crecimiento de la burocracia estatal en el ámbito específico del tema indígena.

Ligado a lo anterior, al preguntarnos por la relación entre evangelización, economía de enclaves, nominalización y formación del estado, y como principal aporte de esta investigación, hallamos que, más que espacios excluidos, estas fronteras fueron incluidas en el proyecto de nación con un régimen especial de tutelaje y concesión, pensado para la administración de la población salvaje y la ocupación y explotación de los recursos existentes en dichos territorios. La delegación, como la forma predilecta y desigual mediante la cual las autoridades civiles y otros actores han intentado dominar las zonas de frontera, estuvo vigente en las distintas administraciones a lo largo de los siglos XIX y XX. Más que un estado ausente o centralizado, esta investigación encuentra múltiples actores ejerciendo funciones propias de las instituciones estatales, algunos de ellos legitimados oficialmente con la delegación. En ese sentido, para comprender plenamente el proceso de formación del estado en la frontera nororiental colombiana, es fundamental reconstruir históricamente cómo se estableció, consolidó y operó este gobierno delegativo. Y como fenómeno desconocido hasta ahora, en lo que respecta tanto a la zona de estudio como a otras partes del país, es la historia de la incorporación de los motilones a la nación colombiana el tema que aborda esta investigación.

<sup>12</sup> Christopher Krupa utiliza el término *state by proxy* para analizar la forma en que actores externos o no convencionales asumen el poder del estado en Ecuador. Inspirada en los planteamientos de este autor, en esta investigación hablo de *gobierno delegativo*, como lo ampliaré más adelante. Véase Christopher Krupa, "State by Proxy: Privatized Government in the Andes", *Comparative Studies in Society and History* 52, n.º 2 (2010): 319-350.

## Formación del estado y la frontera: preludio teórico

La categoría de *frontera*, en un espectro teórico, ha sido definida de diferentes formas. Por ejemplo, ha sido planteada como una raya o línea política de demarcación territorial, una línea en movimiento que separa las tierras ocupadas y cultivadas de las inhabitadas o vacías, el límite entre la “barbarie” y la “civilización”. Las fronteras, sin embargo, también han sido pensadas como zonas de contacto, como límites entre culturas e identidades y como espacios de tránsito, movimiento, resistencia e hibridación de identidades<sup>13</sup>. Entre los múltiples acercamientos al concepto, es bien conocida la definición de frontera de Frederick J. Turner (1893). Ligada al movimiento de colonización y progreso angloamericano —que fue expandiéndose desde el siglo XVIII hacia el oeste de los Estados Unidos—, Turner le otorgó una función principal a la frontera en la democratización de las instituciones y la sociedad estadounidense, como motor de la formación del Estado nación<sup>14</sup>. Más adelante, este mito de la frontera de Turner influirá directa o indirectamente en algunos estudios sobre fronteras en América Latina y permitirá reproducir una idea rectora que lo acompañaba, según la cual las fronteras son tierras vacías, no integradas o excluidas de la comunidad política. Como señaló en su momento Alistair Hennessy, en América Latina había sociedades de frontera, pero sin el mito de la frontera que influyera en el carácter nacional y la institucionalidad<sup>15</sup>. Contrario a la perspectiva turneriana y en diálogo con los estudios sobre *borderlands*, reconocemos la multiplicidad de espacios, actores y procesos que se encuentran y conectan

13 Véase Jaime E. Londoño, “La frontera: un concepto en construcción”, en *Fronteras: territorios y metáforas*, editado por Clara García (Medellín: Hombre Nuevo, 2003), 61-62; Pekka Hämäläinen y Samuel Truett, “On Borderlands”, *The Journal of American History* 98, n.º 2 (2011): 351; Juan C. Arriaga-Rodríguez, “Tres tesis del concepto de frontera en la historiografía”, en *Tres miradas a la historia contemporánea*, editado por Gerardo Gurza Lavalle (México: Instituto Mora, 2013), 9-48.

14 Frederick J. Turner, *La frontera en la historia americana* (Costa Rica: Universidad Autónoma de Centroamérica, 1987), 24-25.

15 Víctor Belaúnde, “La frontera en Hispanoamérica”, *Mercurio Peruano* 10, n.º 56 (1923): 395-403; Alistair Hennessy, *The Frontier in Latin American History* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1978); David Weber y Jane Rausch (Editores), *Where Cultures Meet: Frontiers in Latin American History* (Wilmington: Jaguar Books in Latin America, 1994). Una excepción a esta literatura es la historiografía que intentó reafirmar la tesis de Turner, como en el caso de Brasil, Argentina y Antioquia. Mary Lombardi, “The Frontier in Brazilian History: An Historiographical Essay”, *Pacific Historical Review* 44, n.º 4 (1975): 437-457; Richard Slatta, “The Gaucho in Argentina’s Quest for National Identity”, en *Where Cultures Meet: Frontiers in Latin American History*, editado por David Weber y Jane Rausch (Wilmington: Jaguar Books in Latin America, 1994), 141-150; James J. Parsons, *La colonización Antioqueña en el occidente de Colombia*. 4.ª ed. (Bogotá: Banco de la República, 1997).

allí<sup>16</sup>. En esta investigación sostenemos que las fronteras no son espacios aislados y tienen un papel principal en la formación del estado, no como elemento potenciador de una sociedad más igualitaria, sino como el espacio en el cual se perpetúa la desigualdad.

La visión de las fronteras como espacios geográficos alejados de los centros de poder, por fuera de la ley, en los que se diluye la nación, también ha estado presente en la historiografía colombiana. Esta bibliografía académica enfatiza la imagen del país como una entidad fragmentada geográfica y políticamente<sup>17</sup>. Dicha idea ha nutrido la reflexión sobre el fracaso histórico en la formación del estado colombiano, que varios autores caracterizan como inacabado, precario, fallido o colapsado<sup>18</sup>. Tales análisis parten de una lectura tradicional weberiana en la que el Gobierno colombiano no logró integrar el territorio nacional, establecer el monopolio de la fuerza ni constituirse en un poder relativamente autónomo para mediar en los conflictos sociales.

Esa comprensión del estado ha sido reexaminada en las ciencias sociales desde finales del siglo xx<sup>19</sup>. Según esta revisión, el estado dejó de ser pensado como una entidad compacta, con mayúscula, superior, autónoma y aislada de la

<sup>16</sup> Algunos estudios sobre *borderlands* son los de David Weber, “Turner, the Boltonians, and the Borderlands”, *The American Historical Review* 91, n.º 1 (1986): 66-81; William Cronon, “Revisiting the Vanishing Frontier: The Legacy of Frederick Jackson Turner”, *Western Historical Quarterly* 18, n.º 2 (1987): 157-176; Lacy K. Ford, “Frontier Democracy: The Turner Thesis Revisited”, *Journal of the Early Republic* 13, n.º 2 (1993): 144-163; John Boles, “Turner, the Frontier, and the Study of Religion in America”, *Journal of the Early Republic* 13, n.º 2 (1993): 205-216; Albert Hurtado, “Bolton and Turner: The Borderlands and American Exceptionalism”, *Western Historical Quarterly* 44, n.º 1 (2013): 4-20.

<sup>17</sup> Algunos estudios que han abordado la construcción de la nación colombiana desde la perspectiva del fracaso son David Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma: de los tiempos precolombinos a nuestros días*, trad. Claudia Montilla. 2.ª ed. (Bogotá: Planeta, 1996); Marco Palacios y Frank Safford, *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida: su historia* (Bogotá: Norma, 2002); Alfonso Múnica, *El fracaso de la nación: región, clase y raza en el Caribe colombiano (1717-1821)*. 2.ª ed. (Bogotá: Planeta, 2008).

<sup>18</sup> Una compilación que recoge varios autores desde esta perspectiva es Luis Javier Orjuela (Editor), *El Estado en Colombia* (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2010).

<sup>19</sup> Aunque la bibliografía es amplia, algunos estudios que han ayudado a la reconceptualización del estado y a enmarcarlo en el proceso histórico de su formación son Philip Abrams, “Notes on the Difficulty of Studying the State”, *Journal of Historical Sociology* 1, n.º 1 (1988): 58-89; James Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (New Haven: Yale University Press, 1998); Arjun Appadurai, “Soberanía sin territorialidad: notas para una geografía posnacional”, *Nueva Sociedad*, n.º 163 (1999): 109-124; Michel-Rolph Trouillot, “The Anthropology of the State in the Age of Globalization: Close Encounters of the Deceptive Kind”, *Current Anthropology* 42, n.º 1 (2001): 125-138; Gilbert M. Joseph y Daniel Nugent (Editores), *Aspectos cotidianos de la formación del estado: la revolución y la negociación del mando en el México moderno* (México: Era, 2002); Aradhana Sharma y Akhil Gupta (Editores), *The Anthropology of the State: A Reader* (Oxford: Blackwell, 2006).

sociedad, para pensarla como un proceso relacional, nunca acabado. De ello se deriva el doble uso de la misma palabra: *Estado* para referirse a esa concepción esencialista y centralizada del aparato institucional oficial, y el término *estado*, que preferimos usar así en esta investigación para referirnos al proceso de su formación. Philip Abrams (1977) piensa el estado como *idea* y como *sistema*, para referirse, respectivamente, al artefacto ideológico que busca legitimar la dominación, mientras encubre los intereses de los grupos dominantes, y al poder políticamente institucionalizado que les confiere credibilidad a esas pretensiones ideológicas<sup>20</sup>. Ahora bien, ¿cómo podemos estudiar el estado? Apoyados en estos planteamientos, Michel-Rolph Trouillot (2001) y Timothy Mitchell (2006) plantean que el estado no es un objeto localizado ni restringido a una burocracia preestablecida. Procesos y prácticas que tradicionalmente asociamos con los gobiernos nacionales predominan entre distintos grupos y organizaciones no gubernamentales que también producen *efectos de estado*. Trouillot identifica cuatro: *efecto de aislamiento*, *efecto de identificación*, *efecto de legibilidad* y *efecto de espacialización*. Por su parte, Mitchell señala como un *efecto de estado* la capacidad de las instituciones oficiales de mostrarse como algo separado de la economía y la sociedad. Son estos efectos estatales los que deben ser estudiados<sup>21</sup>.

Ligado a los anteriores razonamientos, se ha hecho una etnografía del estado enfatizando las formas como las sociedades y los sujetos contestan, se acomodan, negocian y modifican localmente las políticas estatales, es decir, los modos diferenciados de experimentar localmente el estado en la vida cotidiana<sup>22</sup>. En consonancia con lo anterior, se cuestionó la existencia de una nación homogénea o un proyecto hegemónico construido solo por las élites centralizadas, pues los procesos de dominación siempre acarrean mecanismos de resistencia y negociación<sup>23</sup>. A la luz de estos enfoques, analizaremos las formaciones políticas como una amalgama de fuerzas nacionales y locales, plurales y en mutua articulación. Dicho de otro modo: el centro y la periferia las estudiaremos como

20 Abrams, “Notes on the Difficulty”, 75.

21 Trouillot, “The Anthropology”, 131; Timothy Mitchell, “Society, Economy, and the State Effect” en *The Anthropology of the State: A Reader*, editado por Aradhana Sharma y Akhil Gupta (Oxford: Blackwell, 2006), 182.

22 Florencia E. Mallon, “Indian Communities, Political Cultures, and the State in Latin America, 1780-1990”, *Journal of Latin American Studies* 24, Quincentenary Supplement (1992): 35-53; Scott, *Seeing Like a State*; Joseph y Nugent, *Aspectos cotidianos*; James Sanders, “Pertenecer a la gran familia granadina. Lucha partidista y construcción de identidad indígena y política en el Cauca, Colombia (1849-1890)”, en *Historias de raza y nación en América Latina*, editado por Claudia Leal y Carl Langebaek (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2010), 95-134.

23 Véase Joseph y Nugent, *Aspectos cotidianos*, 22.

una unidad en constante movimiento procesual en términos sincrónicos y dia-crónicos, dado su carácter histórico.

De la mano con estos análisis, la frontera dejó de ser pensada como un espacio marginal en la formación del estado, lo que implicó resaltar las dinámicas sociales de estos espacios, en atención a sus consecuencias respecto de la formación y territorialización de los estados<sup>24</sup>. Para Michiel Baud y Willem van Schendel, los Estados nacionales, de forma instrumental y en una relación centro-periferia, han tratado de integrar las fronteras con la construcción de caminos, la radio, la educación, la colonización dirigida y, en muchas ocasiones, la represión. Sin embargo, no se trata solo de control y orden, o de una imposición que emana desde el centro. Los territorios fronterizos son escenarios en los que las sociedades locales pueden ignorar, manipular o apropiarse de las medidas y las legislaciones estatales. Baud definió *las fronteras nacionales* como construcciones políticas y proyecciones imaginadas del poder territorial y entiende las fronteras como escenarios de interacción social y política entre estados, élites locales y poblaciones a uno y otro lado<sup>25</sup>. En las fronteras no solamente están en juego la soberanía territorial, sino la mezcla y fluidez entre diferentes actores e incluso países.

En la misma línea de esos autores, Alejandro Grimson (2003), Pekka Hämäläinen y Samuel Truett (2011) señalaron la importancia de los estudios fronterizos desde la perspectiva transnacional, la cual permitiría comprender a esos sujetos que se mueven *en y por fuera* de las naciones. Para ser más específicos, las características de la frontera serían su autonomía, su fluidez y el movimiento a través de las marcas estatales. Estos estudios comprenden las fronteras nacionales como zonas de contacto en las que los individuos pueden evadir el dominio, subvertir el poder y cruzar culturas o países<sup>26</sup>. Con este prisma, los bordes son siempre dominios de contestación del poder, en los cuales los grupos locales, nacionales e internacionales negocian las relaciones de subordinación y control<sup>27</sup>. En la construcción de los límites políticos se establecen relaciones entre gobernantes, élites locales, regionales y poblaciones a ambos lados. Por eso, los

<sup>24</sup> Michiel Baud, “Fronteras y la construcción del Estado en América Latina”, en *Cruzando fronteras: reflexiones sobre la relevancia de fronteras históricas, simbólicas y casi desaparecidas en América Latina*, editado por Gustavo Torres *et al.* (Quito: Abya-Yala, 2004), 41-86.

<sup>25</sup> Baud, “Fronteras”, 41-86; Michiel Baud y Willem van Schendel, “Toward a Comparative History of Borderlands”, *Journal of World History* 8, n.º 2 (1997): 211-242.

<sup>26</sup> Hämäläinen y Truett, “On Borderlands”, 346-48; Alejandro Grimson, “Los procesos de fronterización: flujos, redes e historicidad”, en *Fronteras: territorios y metáforas*, editado por Clara García (Medellín: Hombre Nuevo, 2003), 15-34.

<sup>27</sup> Thomas Wilson y Hastings Donnan, “Nation, State and Identity at International Borders”, en *Border Identities: Nation and State at International Frontiers*, editado por Thomas M. Wilson y Hastings Donnan (Nueva York: Cambridge University Press, 1998), 1-30.

estudios sobre fronteras políticas deben incluir a todos estos actores para trascender la visión del estado como un ente compacto.

Así, es posible pensar que el territorio objeto de esta investigación fue producido como un límite político durante la formación de los estados nacionales en Colombia y Venezuela. En ese sentido, la frontera es el lugar en el cual se define el alcance del poder y de la soberanía de los Gobiernos nacionales frente a sus vecinos. En consecuencia, el límite se transforma en un poder definitorio para determinar la inclusión o exclusión de los sujetos de la nación. Por ello, de la mano con Baud y Van Schendel, *las fronteras* las entendemos como espacios de integración o aislamiento, en su definición como límites culturales o políticos<sup>28</sup>. Haciendo eco de esta perspectiva y reconociendo su diversidad, con frontera o fronteras no aludimos a la línea que divide países o culturas, ni a un territorio vacío, periférico, aislado del orden estatal, sea este configurado en términos geográficos, políticos o jurídicos. En esta investigación las fronteras, más bien —siguiendo a Venna Das y Deborah Poole (2008), Margarita Serje (2012), Simón Uribe (2017) y Alberto Harambour (2019)—, serán entendidas como un espacio cuya asimilación o integración al orden estatal ha dependido históricamente de su producción como un margen, como un espacio excluido del orden imaginario de la nación<sup>29</sup>. Las fronteras son espacios necesarios y articulados a la formación del estado. De ahí que la noción de fronteras nos permita preguntar por la manera como opera en los bordes el poder desigual del estado, a la vez incluyente y excluyente.

Las reflexiones en juego de Das y Poole permiten concebir las fronteras como espacios que no están por fuera de la ley, sino que fueron aislados y abandonados por ella<sup>30</sup>. Estas estudiadas se concentraron en señalar cómo y quiénes han sido incluidos y excluidos de dicho proyecto. El papel de la frontera ha sido ayudar a crear y preservar cierto orden hegemónico político, espacial y social. La frontera garantiza así la existencia de ese orden, en la medida en que su inclusión, asimilación o incorporación al orden geográfico, político o jurídico del estado ha dependido históricamente de su exclusión del orden imaginario de la nación. Ante esto, para Uribe, la soberanía consiste en la capacidad del estado moderno de producir esos espacios como excluidos y hacer lo posible por naturalizarlos

28 Baud y van Schendel, “Toward a Comparative History of Borderlands”, 212.

29 Veena Das y Deborah Poole, “El estado y sus márgenes: etnografías comparadas”, *Cuadernos de Antropología Social*, n.º 27 (2008): 19-52; Margarita Serje, “El mito de la ausencia del Estado: la incorporación económica de las ‘zonas de frontera’ en Colombia”, *Cahiers des Amériques Latines* 71 (2012): 95-117; Simón Uribe, *Frontier Road. Power, History, and the Everyday State in the Colombian Amazon* (Oxford: Wiley-Blackwell, 2017), 4; Alberto Harambour, *Soberanías fronterizas: estados y capital en la colonización de Patagonia (Argentina y Chile, 1830-1922)* (Chile: Universidad Austral de Chile, 2019), 100.

30 Véase Das y Poole, “El estado y sus márgenes”, 28-29.

como hechos y realidades<sup>31</sup>. No obstante, como la frontera no es solamente el espacio en el que se produce la exclusión, en ella el derecho estatal y el orden deben ser constantemente restablecidos, por ser el lugar *en el cual y desde el cual* también se forma el estado<sup>32</sup>.

En diálogo con esos estudios teóricos fortalecemos el objetivo y el aporte de esta investigación, que aborda las fronteras en su articulación con el estado, para explicar los mecanismos de inclusión y exclusión por medio de los cuales se han vivido y experimentado los espacios construidos como márgenes. Desde esta perspectiva podremos reexaminar cómo los gobiernos y las élites, tanto nacionales como locales, han intentado integrar estas zonas con leyes, misiones religiosas, carreteras, procesos de colonización, creación de agencias oficiales indigenistas, titulación de tierras, y de su inserción en la economía nacional y mundial, entre otros medios. Posar la mirada sobre estos procesos y reconstruirlos históricamente en toda su complejidad implica, además, introducir los múltiples actores que, más allá de la burocracia oficial, también participaron en la formación del estado localmente y en el ámbito transnacional. Así se evita perder de vista las formas diferenciales de esa inclusión, entendida como una forma específica de fabricar jerarquías. En ese sentido, es fundamental analizar la formación del estado centrándose en la frontera, puesto que en ella se reconfigura constantemente el orden mediante el cual se reproducen las relaciones de poder.

### **Fronteras, misiones católicas e indígenas en clave historiográfica**

Para discutir los procesos de incorporación de las zonas de frontera habitadas por poblaciones indígenas, es importante también entablar un diálogo con la historiografía sobre la presencia de las misiones católicas a finales del siglo XIX en el país<sup>33</sup>. Entre este amplio corpus bibliográfico existen, por un lado, las lecturas apologéticas desarrolladas por los miembros de la Iglesia católica y, por otro, denuncias sobre los impactos negativos de las misiones, presentadas en su mayoría por antropólogos, principalmente a partir de los años sesenta del

<sup>31</sup> Simón Uribe, “State and Frontier. Historical Ethnography of a Road in the Putumayo Region of Colombia” (dissertación doctoral, The London School of Economics and Political Science, 2013), 24-28.

<sup>32</sup> Das y Poole, “El estado y sus márgenes”, 20-28.

<sup>33</sup> Un balance sobre esta historiografía para Colombia y Latinoamérica se encuentra en Misael Kuan, “Indígenas y misioneros: historiografía de las misiones religiosas en Colombia en el periodo republicano”, en *Historias del hecho religioso en Colombia*, editado por Jorge Salcedo y José David Cortés (Bogotá: Editorial Javeriana, 2022), 231-266.

siglo xx<sup>34</sup>. Otros estudios, publicados desde la década de los noventa, incluyen los diferentes actores y experiencias del encuentro entre indígenas, mujeres, niños, negros y misioneros<sup>35</sup>. Algunos trabajos sobre Colombia y América Latina caracterizaron dicho contacto como un hecho violento que produjo el despojo y el exterminio de los indígenas<sup>36</sup>. Desde otra orilla argumentativa, algunas investigaciones recientes señalan que, aunque las condiciones fueron desiguales, el contacto entre los diversos actores permitió una acomodación y una negociación mutua en la vida cotidiana<sup>37</sup>. En la segunda mitad del siglo xx e inicios del siglo xxi, el estado del arte da un giro con una literatura que, en un principio, concibió a las poblaciones indígenas como pasivas y marginales y otra que, después, resaltó la agencia de la población ante las misiones y la producción de su propia historia<sup>38</sup>.

En la presente investigación, sin embargo, se establece un mayor diálogo con aquellos planteamientos —históricos o antropológicos— que han enfatizado la profunda relación entre las misiones, la colonización de la frontera interna y el estado. Entre ellos, es importante resaltar los trabajos de Pilar García Jordán (1995, 2002) sobre la Amazonía (Perú, Ecuador y Bolivia) y de Augusto Gómez (2005) y Gabriel Cabrera (2015) sobre el Putumayo y Vaupés (Colombia),

34 Las divisiones y características de estas dos posturas en los estudios de misiones son retomados en Ana María Bidegain, “De la historia eclesiástica a la historia de las religiones. Breve presentación sobre la transformación de la investigación sobre la historia de las religiones en las sociedades latinoamericanas”, *Historia Crítica*, n.º 12 (1996): 7. Algunos estudios en Colombia son Juan Friede, *El indio en lucha por la tierra: historia de los resguardos del macizo central colombiano* (Bogotá: Espiral Colombia, 1944); De Alcácer, *El indio motilón*; Víctor Bonilla, *Siervos de Dios y amos de indios: el Estado y la misión capuchina en el Putumayo* (Bogotá: Tercer Mundo, 1968); Robert Jaulin, *La paz blanca: introducción al etnocidio* (Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo, 1973). Como balance sobre esta bibliografía para América Latina, se recomienda consultar Pilar García J., *Cruz y arado: la construcción de los orientes en el Perú y Bolivia: 1820-1940* (Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos, 2001), 18.

35 Vladimir Daza, *Los guajiros: “Hijos de Dios y de la Constitución”* (Riobamba: Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes de La Guajira, 2005); Juan Córdoba, *En tierras paganas: misiones católicas en Urabá y en La Guajira, Colombia, 1892-1952* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2015); Pérez, *Nosotros y los otros*.

36 Chantal Caillavet (Editora), *Frontera y poblamiento: estudios de historia y antropología de Colombia y Ecuador* (Bogotá: Instituto Francés de Estudios Andinos, 1996); Michael Taussig, *Chamanismo, colonialismo y el hombre salvaje: un estudio sobre el terror y la curación* (Bogotá: Norma, 2002); Roberto Pineda, *Holocausto en el Amazonas: una historia social de la Casa Arana* (Bogotá: Planeta, 2000).

37 Jane Rausch, *La frontera de los Llanos en la historia de Colombia (1830-1930)* (Bogotá: Banco de la República, 1999); Misael Kuan, *Civilización, frontera y barbarie: misiones capuchinas en Caquetá y Putumayo, 1893-1929* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2015).

38 Un estudio historiográfico para Latinoamérica y otros contextos es Erick Langer y Robert Jackson, *The New Latin American Mission History* (Lincoln: University of Nebraska Press, 1995).

respectivamente<sup>39</sup>. Sus trabajos mostraron que los lugares de frontera fueron espacios de rivalidades y pugnas políticas entre diversos actores e incluso entre Estados nacionales<sup>40</sup>. Por añadidura, estas investigaciones expusieron unas políticas estatales siempre ambivalentes, pues, a pesar de favorecer los procesos migratorios y de extracción económica, también buscaron la protección de la población indígena<sup>41</sup>.

En algunos casos, los misioneros denunciaron los abusos cometidos contra los nativos y, en otros, estos resistieron o solicitaron la presencia de las autoridades<sup>42</sup>. Después de todo, la colonización y las misiones no aparecen simplemente como proyectos impuestos desde el centro, sino como procesos que en algunas ocasiones incluso fueron solicitados por las poblaciones nativas o, en otras, financiados por las élites locales<sup>43</sup>. De hecho, los proyectos misionales no respondieron completamente a la agenda estatal, aunque dependían de esta. Así, las zonas de frontera aparecen como los lugares en los que las dinámicas de poder se van tejiendo con nuevos y viejos actores. Las múltiples perspectivas que abren estos estudios para comprender las formaciones políticas locales han enriquecido el análisis que se desarrolla en este libro, y ello es así, en gran medida, porque estos aspectos son fundamentales para el análisis de los procesos de incorporación de las fronteras desde una perspectiva que considere la diversidad de actores que participaron en este proceso, en muchos casos ignorados: indígenas, misioneros, comerciantes, empresarios, élites locales y científicos.

39 Pilar García J., “Las misiones católicas en la Amazonía peruana: ocupación del territorio y control indígena”, en *La construcción de la Amazonía andina, siglos XIX-XX: procesos de ocupación y transformación de la Amazonía peruana y ecuatoriana entre 1820 y 1960*, editado por Pilar García J. (Quito: Abya-Yala, 1995), 7-106; García, Cruz y arado; Gabriel Cabrera, *La Iglesia en la frontera: misiones católicas en el Vaupés, 1850-1950* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002); Augusto Gómez, *Putumayo, indios, misión, colonos y conflictos 1845-1970: fragmentos para una historia de los procesos de incorporación de la frontera amazónica y su impacto sobre las sociedades indígenas* (Popayán: Universidad del Cauca, 2010); Gabriel Cabrera, *Los poderes en la frontera: misiones católicas y protestantes, y Estados en el Vaupés colombo-brasileño, 1923-1989* (Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 2015). Véase también Daza, *Los guajiros*.

40 Véase también Carlos G. Zárate, “La Amazonía de los cónsules: el Estado en la frontera, 1880-1930”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 33 (2006): 31-60.

41 Una publicación de este tipo de enfoque, relevante para este estudio, en el caso de Venezuela es la de Nikolas Kozloff, “Venezuelan State Policy towards Motilón Indians: From Isolation to First Contact”, *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe* 17, n.º 2 (2006): 7-34. Este trabajo analiza la política de incorporación de la población motiloná desde el Gobierno venezolano.

42 Catalina Muñoz, “Indigenous State Making on the Frontier: Arhuaco Politics in the Sierra Nevada de Santa Marta, Colombia, 1900-1920”, *Ethnohistory* 63, n.º 2 (2016): 301-325.

43 Sobre este planteamiento véase especialmente el trabajo de Nancy Appelbaum, *Dos plazas y una nación: raza y colonización en Riosucio, Caldas, 1846-1948* (Bogotá: ICANH, 2007); María Clara Torres, *Estado y coca*, 2011.

Si bien los aportes relacionados son una fuente de inspiración, es importante marcar unas distancias, especialmente con la historiografía sobre las misiones en Colombia. Las investigaciones de Gómez y Cabrera las presentan como una institución al servicio de un gobierno nacional, un medio con el cual las autoridades penetraron y explotaron los territorios indígenas, aunque resaltan la confluencia de intereses, la transformación y la adaptación de las misiones a las condiciones particulares de cada contexto local. No obstante, tienden a ver el poder religioso como algo atado a la fragilidad o fragmentación del estado, así en ocasiones los agentes eclesiásticos y civiles se superpusieran o trabajaran en conjunto<sup>44</sup>. En nuestro enfoque, como con el Concordato (1887) firmado entre el Gobierno colombiano y la Iglesia católica se les daba a los misioneros amplia autonomía, el clero regular no estaba subordinado a las autoridades locales y nacionales y, por el contrario, compartía el poder con ellos. En esa medida, los misioneros no eran simplemente instrumentalizados por un Gobierno colombiano, sino parte fundamental de este y, como tal, agentes que participaron activamente en la formación del estado en la frontera.

En Colombia estos análisis se han concentrado, especialmente, en el Amazonas, por lo que han dejado de lado el impacto de las misiones católicas en otras regiones. De la mano con ello, estas investigaciones abordan poblaciones indígenas que estaban más integradas a las dinámicas económicas locales o que fueron explotadas como mano de obra para la economía extractiva de quina y caucho. Por el contrario, las comunidades indígenas de la serranía del Perijá y el Catatumbo, objeto de este estudio, estuvieron por más de un siglo relativamente aisladas de las dinámicas económicas y políticas de la región y tenían sus propios medios de producción y de autosostenibilidad. Además, estas poblaciones resistieron la penetración y la explotación de sus tierras, ya fuera con el aislamiento o el enfrentamiento directo. De facto, los encuentros con las poblaciones de la región y las autoridades de la zona por lo general fueron violentos. Pese a la presencia de la Orden de los Hermanos Menores Capuchinos en estos territorios durante casi todo el siglo XX, solamente existen algunos estudios de carácter general con alusiones a la presencia de estos misioneros en la serranía del Perijá<sup>45</sup>. En otros términos, el análisis histórico de las misiones católicas en la zona de estudio era un trabajo aún por realizar.

44 Cabrera, *La Iglesia en la frontera*, 225; y Augusto Gómez, “Putumayo, indios, misión, colonos y conflictos 1845-1970: fragmentos para una historia de la incorporación de la Frontera Amazónica y su impacto sobre las sociedades indígenas” (tesis de doctorado, Universidad Nacional, 2005), XLVII.

45 Por ejemplo, en De Alcácer, *En la sierra de Motilones*; Córdoba, *En tierras paganas*; Pérez, *Nosotros y los otros*.

La bibliografía antropológica sobre los yukpas y los barís ha aportado valiosos datos etnográficos y etnohistóricos sobre sus costumbres, sus hábitos y sus prácticas<sup>46</sup>. En cambio, los estudios históricos sobre la incorporación de tales poblaciones y sus territorios son escasos y se han concentrado, en su mayoría, en el periodo colonial y, unos pocos, en la actual Venezuela durante los siglos XIX y XX<sup>47</sup>. A ello se le suma que la historiografía que ha abordado la serranía del Perijá y el Catatumbo prácticamente no ha estudiado el debate sobre la formación del estado. Por un lado, encontramos una literatura de denuncia, principalmente realizada por antropólogos y misioneros, que se concentran en el *etnocidio* de los motilones como producto de la colonización y expansión de la frontera interna en el Catatumbo<sup>48</sup>. Por otro lado, existen dos estudios sobre la explotación petrolera en ese mismo territorio que analizan la presencia de las compañías estadounidenses y su relación con la lucha obrera y sindical<sup>49</sup>. Gracias a estos trabajos, se hicieron evidentes los conflictos presentados entre la compañía, los obreros y los motilones, al igual que entre petroleros y gobernantes. Tales investigaciones enfatizaron, desde una perspectiva marxista, la idea de un estado ausente o al servicio del imperialismo. Con ello transmitieron la

46 Algunos estudios etnológicos que también han sido fuentes primarias importantes para este estudio son Theodoor de Booy, “The People of the Mist. An Account of Explorations in Venezuela”, *The Museum Journal of the University of Pennsylvania* 9, n.º 3-4 (1918): 183-224; Gustaf Bolinder, *Die Indianer der tropischen Schneegebirge. Forschungen im nördlichsten Südamerika* (Stuttgart: Strecker und Schröder, 1925); Gerardo Reichel-Dolmatoff, “Los indios motilones (etnografía y lingüística)”, *Revista del Instituto Etnológico Nacional* 2 (1945): 15-115; Johannes Wilbert, *Yupa Folktales* (Los Ángeles: University of California Press, 1974); Kenneth Ruddle, *The Yukpa Cultivation System: A Study of Shifting Cultivation in Colombia and Venezuela* (Berkeley: University of California Press, 1974); Castillo, *Los barí: su mundo social y religioso*; Ángel Acuña, *Yu'pas, en la frontera de la tradición y el cambio* (Quito: Abya-Yala, 1998); Stephen Beckerman y Roberto Lizarralde, *The Ecology of the Bari: Rainforest Horticulturalists of South America* (Austin: University of Texas Press, 2013); Ernst Halbmayer, “Bailando recién nacidos, sometiendo enemigos, formando guerreros: el baile del niño como fuente de fuerza, vitalidad, y resistencia entre los yukpa”, *Tabula Rasa* 36 (2020): 293-320.

47 De Alcácer, *El indio motilón*; Jorge Meléndez, *Aniquilamiento o pacificación: historia de la rebeldía motilonia, de la avanzada blanca y de la frontera colombo-venezolana* (Colombia: Gráficas Margal, 1982); Montoya, “La guerra y la paz”. Existen otras publicaciones que han analizado las misiones en el territorio motilón en Venezuela: Roberto Lizarralde, “Sobre la violencia entre los bári y los criollos en Perijá, Estado Zulia 1600-1960”, *Boletín Antropológico* 22, n.º 60 (2004): 7-35; Luis Bastidas, “Conquista y colonización de la sierra de Perijá. La resistencia indígena yukpa y las misiones capuchinas de Valencia”, *Presente y Pasado* 16, n.º 32 (2011): 299-318; Luis Bastidas, “Conquista y colonización de la sierra de Perijá. La resistencia indígena Yukpa (misiones capuchinas de Navarra, Cantabria y Castilla)”, *Presente y Pasado* 18, n.º 35 (2013): 127-148.

48 INDEC, *La Colonización del Catatumbo, vol. 1.: estudio socioeconómico* (Bogotá: Instituto de Desarrollo de la Comunidad, 1971); Jaulin, *La paz blanca*.

49 Álvaro Concha, *La Concesión Barco: síntesis histórica de la explotación petrolífera del Catatumbo*. (Colombia: El Áncora, 1981); Renán Vega y Mario Aguilera, *Obreros, colonos y motilones: una historia social de la Concesión Barco, 1930-1960* (Bogotá: Fedepetrol, 1995).

percepción del Catatumbo como una zona explotada y marginal bajo el control de las compañías petroleras y no del Gobierno colombiano. La imagen que se desprende es la de un Gobierno nacional cooptado por el capitalismo, en el que se echa en falta una reflexión sobre el andamiaje formativo del estado<sup>50</sup>. Es decir, aún se debe cuestionar la percepción de las compañías petroleras como actores privados separados del andamiaje público. En esta investigación nos distanciamos de esa mirada y analizamos las formas específicas en que las compañías petroleras de Estados Unidos, en conjunto con el Gobierno colombiano, influyeron en la política oficial y la transformaron, para dirigir los procesos de colonización, su relación con los misioneros y la financiación de expediciones etnológicas, como mecanismos de aprehensión de poblaciones y territorios. La inserción del país en el mercado capitalista es innegable, pero, como proceso histórico, es mucho más complejo, por lo que la formación del estado no se debe reducir simplemente a este fenómeno, en una perspectiva apegada al materialismo histórico.

En diálogo con el estado del arte historiográfico sobre las misiones, esta investigación discutirá la manera como algunos misioneros, petroleros y etnólogos no fueron solamente agentes privados que estaban al servicio del aparato estatal o lo reemplazaban, sino que efectivamente fueron el gobierno local. En esa medida, los actores mencionados tuvieron una incidencia directa en el accionar, en la formulación de leyes, en la distribución de tierras, en la clasificación de las poblaciones indígenas y en la configuración de instituciones. La formación del estado es un proceso que, precisamente, debe ser entendido en esas múltiples articulaciones entre el centro, lo local, lo nacional y lo transnacional. Así mismo, cabe mencionar que las poblaciones indígenas no fueron ajena a este proceso y constantemente, aunque de manera sutil y también violenta, negociaron y rechazaron estas intervenciones con sus tácticas de resistencia y defensa de su territorio. En ese sentido, para reconstruir la historia de la formación del estado en la serranía del Perijá y el Catatumbo es necesario identificar la diversidad de relaciones que se produjeron entre los distintos actores y las formas en que estos se articularon según sus distintos intereses. En efecto, en esta investigación se sostiene que los intentos de incorporación de estas poblaciones a la nación los llevaron a cabo diferentes grupos de poder que participaron activamente y con autonomía en la formación del estado. Este proceso solo fue posible con una forma particular de poder: el gobierno delegativo, categoría analítica que precisa ser reconstruida, como guía de esta investigación.

50 Una investigación reciente que analiza la penetración estatal en el Catatumbo es Andrés Felipe Pabón Lara, *Estatizar un pueblo: formas de penetración del Estado nacional en Colombia ante el pueblo indígena barí (1772-1978)* (tesis de doctorado, Universidad Tortuato di Tella, 2021). No obstante, este texto sigue pensando la formación del estado con énfasis en la precariedad o falta de presencia institucional.

## Gobierno delegativo: una propuesta analítica

Desde finales de la década de los ochenta en Colombia, uno de los temas de reflexión académica más importantes fue la relación entre el estado, entendido como el aparato institucional oficial, y la violencia. Entre los múltiples investigadores, se deben resaltar los trabajos de Fernán E. González y el equipo del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep). En sus estudios se sostiene que el conflicto armado en Colombia es parte constitutiva del proceso de construcción del estado en el país. Frente a una perspectiva centrada en la ausencia, el colapso o la precariedad del estado, Fernán E. González, Ingrid Johanna Bolívar y Teófilo Vásquez (2003), en las últimas décadas, abogan por una interpretación más matizada que tenga en cuenta su presencia diferenciada en el espacio y en el tiempo<sup>51</sup>. Esta mirada la implementan para entender

la manera gradual y diversificada como las instituciones estatales se relacionan con las diferentes regiones y redes de poder en ellas existentes, según las particularidades de sus territorios y según los grados de cohesión y jerarquización que en ellos se han desarrollado.<sup>52</sup>

Apoyado en los planteamientos de Norbert Elias y Charles Tilly, González señala que las relaciones entre estos múltiples actores pueden ser de tres tipos: conflictivas, de negociación o de cooptación<sup>53</sup>. Y esta presencia diferenciada del estado resulta del proceso gradual de incorporación de nuevos territorios y sus poblaciones a la vida nacional. En otras palabras, el estado se va expandiendo a medida que incorpora nuevos territorios y poblaciones. Por ello, González distingue, por una parte, unas regiones centrales más vinculadas a la vida política y económica de la nación y, por otra, las regiones periféricas en los intersticios o fronteras, cuya población está al margen tanto de las regulaciones emanadas de las instituciones estatales como de la organización de la Iglesia católica<sup>54</sup>.

Los estudios del Cinep se concentran en lo que ellos han llamado *zonas de colonización campesina reciente o fronteras internas*, especialmente a partir de los años treinta y de los conflictos de mediados del siglo xx hasta la violencia

<sup>51</sup> Ingrid Johanna Bolívar, Fernán E. González y Teófilo Vásquez, *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado* (Bogotá: Cinep, 2003); Fernán E. González, *Poder y violencia en Colombia* (Bogotá: Odecofi-Cinep, 2014).

<sup>52</sup> Fernán E. González, “Espacio, violencia y poder”, *Controversia* 189 (2007): 51.

<sup>53</sup> González, *Poder y violencia en Colombia*, 61.

<sup>54</sup> Fernán E. González, “Espacio, conflicto y poder: las dimensiones territoriales de la violencia y la construcción del Estado en Colombia”, *Sociedad y Economía* 17 (2009): 202; González, *Poder y violencia en Colombia*, 170.

actual. Y aunque su clasificación es bastante sugerente, en su análisis no se profundizan los procesos de formación del estado en la zona de frontera que se aborda en este estudio; en parte, porque las investigaciones referenciadas ahondan en la colonización campesina y poco estudian las regiones habitadas por indígenas. Ahora bien, en este libro se estudian no solo las instituciones oficiales, sino también las relaciones entre los poderes locales, los enclaves económicos, los indígenas y la Iglesia con las autoridades gubernamentales en las periferias habitadas por poblaciones consideradas insumisas, entre mediados del siglo xix y primeros años del siglo xx.

En la misma línea de González, investigaciones recientes reconsideran el tema de la fragilidad o ausencia histórica del estado colombiano en las fronteras<sup>55</sup>. Tales investigaciones han puesto en entredicho la idea de la ausencia o fracaso del estado, es decir, la imagen de este como una organización política racionalizada diluida en los bordes. En consecuencia, las fronteras son pensadas como supuestos necesarios del estado, de la misma forma que la excepción requiere de la ley. Es de resaltar el trabajo de Margarita Serje (2013) quien, al igual que González, retoma la idea de las dos Colombia, pero se concentra en el estudio de las fronteras, específicamente, en la Orinoquía, esa otra Colombia caracterizada por la ausencia de institucionalidad, infraestructura, autoridades, mercados y posibilidades<sup>56</sup>. Tal como lo nombra la autora: *el revés de la nación*, este es el lugar en el que se reprodujo el mito de la ausencia del estado<sup>57</sup>.

Para Serje, la discusión sobre la ausencia del estado no se puede centrar en el problema de la presencia institucional. No se trata, solamente, de que existan más autoridades, instituciones e infraestructura en el centro del país, sino de que estas manifestaciones del gobierno postergan la desigualdad en las fronteras. La falsa dicotomía entre centro y periferia, según la autora, permite arrasar con las tierras y las poblaciones de las fronteras por medio de economías extractivas, al tiempo que concentra capital, tecnología y crédito en los centros de consumo. La riqueza producida en los márgenes permite el desarrollo de las capitales. En la medida en que las periferias son pensadas como desorden, salvajismo y violencia continua, se legitiman y justifican los proyectos de desarrollo, modernización y civilización, es decir, la intervención del centro. Esta es una de las estrategias para la expansión del capitalismo<sup>58</sup>. Así, de una manera bastante aguda, Serje

55 Das y Poole, “El estado y sus márgenes”, 19; Uribe, “State and Frontier”, 27; Serje, “El mito de la ausencia del Estado”, 98.

56 Serje, “El mito de la ausencia del Estado”, 96.

57 Margarita R. Serje, *El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie* (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2005), 9-11.

58 *Ibid.*

no solo resalta el papel de las fronteras en la construcción del estado, sino que introduce la producción de esos espacios como marginales y como escenarios del capitalismo.

De esta manera, la autora desmitifica la idea de la ausencia del estado en las fronteras. Como lo señala Serje, en sintonía con la bibliografía citada en el apartado teórico, el estado no está conformado por instituciones abstractas, sino por grupos de poder local y nacional que tienen sus propias visiones, prácticas e intereses. Estos grupos —que incluyen comerciantes, misioneros, empresarios, administradores y funcionarios— controlan las instituciones y toman decisiones en distintos niveles que determinan el acceso a recursos, así como las formas legítimas de leer y comprender la realidad. Para la autora, las intervenciones de estos grupos de poder local pueden ser mediante: (1) formas de penetración y apropiación, (2) formas de extracción y explotación y (3) formas de normalización. Estos grupos de poder constituyen *de facto* el estado y lo encarnan. Por consiguiente, más que compartir o usurpar al gobierno, constituyen su poder soberano<sup>59</sup>.

Varios de estos argumentos también los comparte Teo Ballvé. El autor analiza, para otro contexto histórico, el modo en que la idea de ausencia del estado es utilizada no solo por autoridades civiles, sino por grupos paramilitares, para justificar su presencia armada en la región del Urabá, desde la década del noventa del siglo xx. Más que un estado ausente, lo que se hace evidente en este entramado es la multiplicidad de actores y formaciones políticas. Entre ellos, se deben tener en cuenta los paramilitares, quienes no solo se autoproclaman entes protectores del estado, sino que son reconocidos por una parte de la población como actores activos en la construcción del estado, al combatir a la guerrilla y obtener el control territorial<sup>60</sup>. Su estudio integra por ello diversos actores en la formación del estado y los presenta, sean ilegales o no oficiales, como parte constitutiva del gobierno.

El ejercicio de las funciones estatales por otros actores que sustituyen o complementan las instituciones oficiales (organizaciones transnacionales no gubernamentales, corporaciones privadas, guerrillas, paramilitares, narcotraficantes, entre otros) ha sido pensado a la luz de las transformaciones del Estado nación en la era de la globalización<sup>61</sup>. La existencia de estos poderes paralelos ha llevado a hablar de figuras poco ortodoxas, como “cuasi” o “para” estados,

59 Serje, “El mito de la ausencia del Estado”, 101-106.

60 Teo Ballvé, *The Frontier Effect: State Formation and Violence in Colombia* (Ithaca: Cornell University Press, 2020), 1-15.

61 Trouillot, “The Anthropology of the State in the Age of Globalization”; Bergoña Aretxaga, “Maddening States”, *Annual Review of Anthropology* 32 (2003): 393-410; Sharma y Gupta, *The Anthropology of the State*.

parapolítica, cooptación de las instituciones gubernamentales, privatización del Estado y Estado a la sombra. Contrario a esta perspectiva, Pizarro y Bejarano argumentan que en Colombia no se puede hablar de “Estados dentro del Estado”, sino de protoestados. Según los autores, las guerrillas o los paramilitares, que se han disputado el poder con las instituciones gubernamentales en el último tercio del siglo xx, son sus rivales, pero no quieren separarse ni constituir una entidad ni una identidad nacional nueva. Estos actores armados pueden acumular poder gracias a su capacidad para proveer servicios básicos de protección y justicia que no son garantizados por las instituciones estatales<sup>62</sup>. Sin embargo, Pizarro y Bejarano asumen estos protoestados por fuera de la oficialidad, como actores independientes en el marco de la ilegalidad y como producto del colapso que vive el aparato estatal colombiano fruto del conflicto armado interno. En otras palabras, entienden estos tipos de gobierno como una desviación y no como parte esencial del proceso de formación del estado en el país.

Este tipo de formaciones políticas no son exclusivas de la era de la globalización. La fragmentación del poder es la forma como se ha experimentado y vivido la formación del estado en diferentes partes del mundo<sup>63</sup>. Con una mirada transnacional, algunos estudios acerca de América Latina sacan a relucir la manera como diferentes grupos han ejercido históricamente las funciones del estado. Así pues, distintos académicos han tenido que construir una variedad de nociones para explicar este complejo proceso. Antonio Carlos de Souza Lima y João Pacheco de Oliveira, por ejemplo, hablan de “poder tutelar” o “régimen tutelar”, respectivamente, para el caso de militares y antropólogos en Brasil, y Martha Ruffinni usó el concepto de *republicanismo tutelado*, ejercido por élites y autoridades centrales sobre los territorios nacionales durante el periodo federal en Argentina<sup>64</sup>. Sin embargo, este tipo de prácticas de tutelaje son entendidas por estos autores como una medida o una orden que emana de un centro, de un gobierno nacional, para garantizar su monopolio en la definición y control de las comunidades locales. De ahí que la acción de esos otros actores —militares, etnólogos o élites regionales— se piense como un desvío del andamiaje institucional y no como parte integral de este.

62 El artículo fue publicado inicialmente en inglés en el 2004; acá citamos la versión en español. Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro, “Colombia: el colapso parcial del Estado y la emergencia de los protoestados”, en *El Estado en Colombia*, editado por Luis Javier Orjuela (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2010), 381-412.

63 Krupa, “State by Proxy”, 319.

64 Antonio Carlos de Souza Lima, *Um Grande Cerco de Paz. Poder Tutelar, Indianidade e Formação do Estado no Brasil* (Petropolis: Vozes, 1995); De Oliveira, *Exterminio y tutela*, 12; Martha Ruffini, “La consolidación inconclusa del Estado: los Territorios Nacionales, gobernaciones de provisionalidad permanente y ciudadanía política restringida (1884-1955)”, *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político* 3, n.º 1 (2007): 81-101.

Christopher Krupa (2010) plantea un término mucho más sugerente, cuando habla de *state by proxy* o “apoderados del estado” en el norte de Ecuador. Con ello da cuenta de la forma en que grupos privados —como empresas florícolas— son contratados por las autoridades oficiales o, simplemente, asumen algunas funciones del estado oficial para avanzar en sus propios proyectos políticos y económicos. Krupa, a diferencia de los autores nombrados, resalta la autonomía de estos grupos de poder<sup>65</sup>. De hecho, en un trabajo reciente, Krupa (2015) demuestra la manera como se delegan a poderes municipales, incluso a partidos indigenistas, las tecnologías de expansión del estado en Cayambe (Ecuador), mediante la elaboración de mapas catastrales, registros de tierra e impuestos, con lo que se logra confundir la voz de los indígenas con los intereses de la burocracia oficial<sup>66</sup>. En América Latina, varios investigadores apoyados en Krupa enfatizan los múltiples actores que detentan el poder, por ejemplo, María Clemencia Ramírez se enfoca en las guerrillas y los paramilitares; Lesly Gill, en las compañías petroleras estadounidenses; Camilo Mongua, en los comerciantes y caucheros. Con sus múltiples enfoques, estos trabajos dan cuenta de los distintos cruces y mezclas entre grupos privados y agentes públicos<sup>67</sup>.

Como lo señala Krupa, en la práctica es borrosa la distinción, por un lado, entre formas de poder informal, privado o ilegal y, por otro, instituciones estatales presuntamente más “auténticas” y “oficiales”<sup>68</sup>. Luego, esa línea divisoria entre “lo estatal” y “lo no estatal” es producida. Timothy Mitchell ya había descrito este proceso como parte de los *efectos del estado*. Así, rescató la capacidad de la retórica del estado de mostrarse como algo distinto, separado de la sociedad, enmascarando proyectos económicos y políticos<sup>69</sup>. Retomando a Philip Abrams, el poder del estado recae en la capacidad de ocultar y de legitimar lo ilegítimo<sup>70</sup>.

65 Krupa, “State by Proxy”, 320.

66 Christopher Krupa, “Cadastral Politics: Property Wars and State Realism in Highland Ecuador”, en *State Theory and the Andean Politics: New Approaches to the Study of Rule*, editado por Christopher Krupa y David Nugent (Filadelfia: University of Pennsylvania Press, 2015), 99-125.

67 María Clemencia Ramírez, “The Idea of the State in Colombia: An Analysis from the Periphery”, en *State Theory and the Andean Politics: New Approaches to the Study of Rule*, editado por Christopher Krupa y David Nugent (Filadelfia: University of Pennsylvania Press, 2015), 1-34; Lesley Gill, “State Formation and Class Politics in Colombia”, en *State Theory and the Andean Politics: New Approaches to the Study of Rule*, editado por Christopher Krupa y David Nugent (Filadelfia: University of Pennsylvania Press, 2015), 78-98; Camilo Mongua, “Fronteras, poder político y economía gomífera en el Putumayo-Agarico: más allá de la marginalidad y el aislamiento, 1845-1900”, *Historia Crítica*, n.º 76 (2020): 49-71.

68 Krupa, “State by Proxy”, 320.

69 Mitchell, “Society, Economy, and the State Effect”, 174-175.

70 Abrams, “Notes on the Difficulty”, 79.

Krupa y David Nugent (2015), apoyados en los autores comentados y en James C. Scott, definen el estado como *una reclamación*, es decir, como el ente que *reclama* el poder para legitimar su dominación y sustentar su autoridad y no como el ente que detenta el monopolio legítimo de la violencia. En contravía con un espíritu cosificador, estos autores proponen dejar de buscar al estado en las “cosas” (instituciones, leyes, funcionarios) y estudiarlo en las realidades sinápticas. Lo anterior implica estudiar el estado en la cotidianidad, ligado a lo que denominan *bloques de poder* (empresas, militares, grupos armados ilegales, comerciantes) que asumen el derecho a gobernar<sup>71</sup>.

Dos publicaciones recientes son las de Cecilia Ortiz (2022) y Camilo Mongua (2022) sobre la evangelización del pueblo shuar en la Amazonía ecuatoriana y los religiosos, indígenas y comerciantes en el Putumayo, respectivamente. Apoyados en los planteamientos de Krupa acerca del estado, entendido como poder, ambos autores critican la historiografía ecuatoriana y colombiana que plantea una debilidad o ausencia del estado en estas zonas de frontera. Ortiz se pregunta si es posible pensar un estado burocrático sin burocracia. Al tiempo, Mongua propone entender el estado más allá de su faceta institucional. Ambos autores argumentan que en esas fronteras el estado estuvo presente con mecanismos de delegación del poder que recayeron en los misioneros, en los militares y en los comerciantes<sup>72</sup>. Aunque estos dos libros han hecho grandes avances en desmitificar la idea de la ausencia del estado y son muy sugerentes para esta investigación, por analizar las formas de delegación en las misiones católicas, los autores reedifican la idea del “Estado” como un ente superior con voluntad propia que reparte su poder con otros actores oficiales y no oficiales. Por el contrario, en este libro sostendemos que esos otros actores ya detentaban el poder y lo que se les delegó fueron las funciones estatales. La delegación fue una estrategia compartida.

Durante el periodo de estudio de este libro (1863-1983), en la serranía del Perijá y el Catatumbo existieron múltiples actores que coexistieron y ejercieron las funciones de las instituciones oficiales. En concreto, esta investigación se concentra en el tutelaje y la concesión cedida por el Gobierno colombiano a los misioneros católicos en 1887, a la compañía petrolera estadounidense Colpet en 1931 y a los antropólogos de la División de Asuntos Indígenas (DIV) en 1960.

71 Christopher Krupa y David Nugent (Editores), *State Theory and the Andean Politics: New Approaches to the Study of Rule* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2015), 4. Krupa, “State by Proxy”, 324.

72 Cecilia Ortiz Batallas, *La evangelización del pueblo shuar en la Amazonía ecuatoriana* (Ecuador: FLACSO y Abya-Yala, 2022), 4-6 y Camilo Mongua, *Los rostros de un estado delegado: religiosos, indígenas y comerciantes en el Putumayo, 1845-1904* (Bogotá, Quito: Universidad del Rosario, FLACSO Ecuador, 2022), 1-11.

En esos territorios, en los que aparentemente no había una presencia consolidada de la burocracia oficial, estos grupos de poder no solamente actuaban *como* el estado, sino que *eran* el estado en la frontera. En esta medida, nos preguntamos a qué tipo de formación política debemos aludir, cómo podemos nombrarla, cómo ejercieron dichos actores el poder estatal y cómo se legitimaron estas formas específicas de gobernar.

Proponemos, entonces, hablar de *gobierno delegativo* para profundizar en una característica específica que adquieren las formaciones políticas en contextos determinados de fragmentación del poder. La pregunta que nos abre esta perspectiva analítica es quién puede “legítimamente” hablar en nombre del estado y gobernar. *La delegación*, como la entendemos acá, es una cesión, no una orden. Es una práctica que legitima a otros actores en el accionar que se presume y se fabrica como propio de la institucionalidad oficial. Sin embargo, la delegación no puede verse, simplemente, como la existencia de un mecanismo jurídico y formal que permite que otros actores estén a su servicio para complementar, reforzar o extender su autoridad. Dicho de otra forma: tales actores nunca están completamente determinados o están sujetos a las agendas oficiales<sup>73</sup>. En el caso acá estudiado, esos otros actores tenían un poder local y a veces transnacional. Ellos pidieron ser delegados y reclamaron su derecho a transformar y gobernar a las poblaciones indígenas mediante el tutelaje o concesión otorgado por el aparato burocrático estatizado.

En sintonía con Abrams, reconocemos que el estado es una *idea*, pero también una realidad política con profundos efectos materiales en la vida cotidiana de las personas<sup>74</sup>. Con la delegación, los actores “no oficiales” usan la *idea* del estado, y es la asociación con esta y su invocación lo que los legitima para presentarse en su nombre y darles credibilidad a sus intervenciones. El hecho de que las funciones estatales sean ejercidas por otros actores no significa, como lo señala Trouillot, que la relevancia del estado esté declinando<sup>75</sup>. Es importante el poder de los funcionarios y de las instituciones estatales como legitimadores de ese gobierno delegativo. Por lo tanto, proponemos un análisis que, si bien no soslaya el aparato estatal oficial, tiene en cuenta agentes inhabituales en la formación del estado. El aparato estatal no desaparece, pero tampoco es una institución homogénea: se introduce y se recodifica como un actor más dentro de las disputas multidireccionales por el poder, más aún en la frontera.

73 Christopher Krupa y David Nugent, “Off-Centered States: Rethinking State Theory Through an Andean Lens”, en *State Theory and the Andean Politics: New Approaches to the Study of Rule*, editado por Christopher Krupa y David Nugent (Filadelfia: University of Pennsylvania Press, 2015), 4.

74 Abrams, “Notes on the Difficulty of Studying the State”, 68.

75 Trouillot, “The Anthropology”, 131.

Abordar la delegación sin esencializar al estado tiene la ventaja de que así se contemplan las contingencias, la autonomía de los grupos, el dinamismo, las negociaciones y los múltiples cruces entre actores oficiales y “no oficiales” de la gobernanza. Su utilidad epistemológica viene de que rescata espacios de negociación que en términos históricos se traducen en procesos de corto y largo aliento, en los cuales acaecen diferentes tensiones, alianzas y contradicciones con las instituciones oficiales. Así las cosas, la delegación no es una relación armónica ni mucho menos lineal. Como lo señala Mitchell, el estado y las organizaciones privadas tampoco son una sola estructura de poder integrado. Por el contrario, siempre hay conflictos entre ellos<sup>76</sup>. En esa medida, es importante analizar históricamente tanto las relaciones como las disputas entre los diferentes actores que forman estado. Por lo tanto, es necesario entender cómo, ante la nueva responsabilidad política que implicó la incorporación de los indígenas salvajes, se instaló y se consolidó ese gobierno delegativo en Colombia, cuáles fueron sus objetivos, quiénes fueron sus actores y cómo participaron de ese tutelaje o cesión, cómo se definió a la población indígena, cuáles son las transformaciones y continuidades entre las prácticas, los actores y los intereses que confluyen en esta manifestación del poder por medio de un gobierno delegativo.

### **Fuentes, espacio, tiempo y estructura**

*Las fuentes.* Para reconstruir esta particular historia de la formación del estado y la incorporación de los territorios de las comunidades indígenas de la serranía del Perijá y el Catatumbo, la investigación se basa en fuente primarias, consistentes en su gran mayoría en correspondencia e informes misionales, crónicas de viajeros, material fotográfico, relatos de viajes, memorias oficiales, mapas, leyes, decretos, publicaciones periódicas, entre otros materiales. Esta documentación fue producida por diferentes actores, entre ellos: misioneros, militares, prefectos, alcaldes, gobernadores, presidentes, ingenieros, etnólogos y antropólogos, actores con una participación directa en la frontera objeto de estudio. En las fuentes primarias encontramos datos concretos que nos intentan demostrar una realidad objetiva, pero mirados de forma crítica encontramos los sesgos, los prejuicios y los diferentes intereses de estos actores. Esto permite revelar esas realidades subjetivas y las diferentes maneras de significar a las poblaciones.

Por un lado, tenemos las fuentes oficiales que en parte se componen de los informes misionales. Estos documentos tenían como finalidad dar cuenta del quehacer de la misión a diferentes instancias: al Gobierno colombiano, a la

76 Mitchell, “Society, Economy, and the State Effect”, 176.

Propaganda Fide y a la Orden de los Hermanos Menores Capuchinos. Estos informes proporcionan los objetivos de la misión muy ligados al discurso oficial, también registran cifras sobre el avance en términos de la impartición de la doctrina, la construcción de edificios y la cantidad de alumnos educados. En esto son muy similares a los informes oficiales escritos por los prefectos al Ministerio del Interior que también dan cuenta de los avances y obstáculos de la incorporación. Por otro lado, la correspondencia interna misional enriqueció el análisis al poder llenar algunos vacíos de la documentación oficial con las comunicaciones directas entre los misioneros y de estos con el vicario y el procurador de la misión. Esta es una fuente inédita y su riqueza consiste en que en ellas es posible desentrañar el operar cotidiano y tras bambalinas de la misión.

Las crónicas de viaje y las publicaciones periódicas permiten desentrañar las descripciones sobre la cultura y las múltiples formas de representar o producir lo indígena. También revelan las articulaciones de los etnólogos con los misioneros y con las compañías petroleras, e incluso con el Gobierno colombiano. El acervo normativo producido tanto por el Gobierno colombiano como por los misioneros permite dar cuenta de las perspectivas de estos agentes, de la política, de las cuestiones legales de las misiones católicas, de las relaciones entre los misioneros y el Gobierno colombiano, como también de este último con las compañías petroleras y los etnólogos.

Tales fuentes son, por lo general, inéditas o poco conocidas, especialmente el material que procede de los archivos eclesiásticos, dadas las restricciones por parte de las comunidades religiosas para permitir la consulta de este material. Aun así, la Orden de los Hermanos Menores Capuchinos, particularmente en Bogotá, me abrió las puertas de su casa y tendió un valioso puente para consultar otros archivos. El material analizado fue recopilado entre el 2016 y 2019 en cuatro países: Colombia, España, Italia y la Ciudad del Vaticano. Lo anterior implicó un periplo por diferentes bibliotecas y archivos que, sin el apoyo institucional del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (antes Colciencias), la Casa de Velázquez y la Universidad de los Andes, hubiese sido impensable. Gran parte de los resultados de esta investigación se incubó en esta travesía documental.

Los archivos principales se componen de las fuentes producidas por los misioneros, pues el estudio se concentra en la misión de La Guajira, Sierra Nevada y Motilones y deja de lado otras misiones e intervenciones de la Iglesia católica. Es importante dejar claro que este estudio no pretende ser un estudio del catolicismo en general, sino que se concentra en la relación entre evangelización y formación del estado. En Colombia se revisaron el Archivo de la Diócesis de Santa Marta (ADSM); la biblioteca y el Archivo Histórico de la Orden de los Hermanos Menores Capuchinos, en Bogotá (AHCB); el Archivo General de la Nación (AGN), especialmente, los archivos de la DIV. Además, se consultaron diversas colecciones de manuscritos y prensa en las bibliotecas

Luis Ángel Arango y Nacional de Colombia. Una documentación importante y poco conocida, pese a proceder del ámbito público, son los estudios sobre la titulación de los resguardos indígenas, a la cual pude acceder por medio de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Unidad de Restitución de Tierras (URT). En España, lugar de procedencia de los misioneros capuchinos que llegaron al país y en el que se encuentran los principales archivos de la orden, se consultó el Archivo Provincial de los Capuchinos de Valencia (APCV); el Archivo Provincial de los Capuchinos de Cataluña, en Barcelona (APCC); la Biblioteca Jesús de Medinaceli de los Capuchinos, en Madrid; la Biblioteca Nacional de España, en Madrid; y la Biblioteca de la Agencia Española de Cooperación Internacional, en la misma ciudad. En Italia se complementó la revisión en el Archivio Generale Capuccini, en Roma (AGC); y, finalmente, en la Ciudad del Vaticano se indagó en la documentación que reposa en el Archivio Segreto Vaticano (ASV) y el Archivio Sacra Congregazione Propaganda Fide (ASCPF).

Los archivos eclesiásticos arrojan una información variada que atraviesa el marco institucional de la Iglesia. Las colecciones de revistas de misiones, por ejemplo, aquellas que reposan en la biblioteca Jesús de Medinaceli de los capuchinos en Madrid, nos permitieron reconstruir la relación entre las compañías petroleras y los misioneros desde una perspectiva transnacional que abarca tanto a Colombia como a Venezuela. Aunque esta investigación no pretende ser una historia binacional. Para el contexto petrolero existe indudablemente una dificultad, y es que no todas las fuentes son accesibles, especialmente, las empresariales. Esta limitante surgió al querer revisar los registros directos de esas compañías petroleras. De los archivos de la Concesión Barco no aparecen registros en el AGN, pese a que sí es posible encontrar material valioso sobre la Concesión Mares. Las operaciones petroleras de lo que antiguamente se conoció como la Concesión Barco han pasado por diferentes compañías: la Gulf, la Texaco, la Chevron y, actualmente, la Hocol. A pesar de varios intentos, no se pudo acceder a los archivos empresariales de la concesión. Creemos que este silencio, mediado por una relación de poder, se pudo subsanar en parte con la lectura crítica del resto del material recopilado y con la ayuda de valiosas fuentes secundarias. Las miradas cruzadas entre archivos oficiales, informes y correspondencia de los misioneros, en contraste con las publicaciones y descripciones antropológicas, fueron fundamentales para rastrear la participación de la compañía petrolera en este proceso de incorporación.

Otra limitante de la documentación consultada son los registros que permiten reconstruir la voz directa de las comunidades indígenas en este proceso. Tener registros escritos propios de estas poblaciones para la época de estudio es prácticamente imposible; aun así, siempre se intentó hacer el ejercicio de rescatar sus posiciones en una lectura entrelíneas o a contrapelo de las fuentes oficiales. Para el periodo de estudio, estos grupos indígenas se encontraban en

abierta resistencia y aislados de los procesos de alfabetización, por lo cual no se cuenta con ese tipo de fuentes. Hay valiosos trabajos que reconstruyen las memorias de estas poblaciones; sin embargo, el análisis de la historia oral y la resignificación de este proceso por medio de sus memorias ameritarían una investigación específica con una periodización marcada por el presente, que no son el objeto de este libro.

*El espacio.* El objetivo principal de este libro es analizar la formación del estado y la participación en este proceso de amplias redes de actores en la serranía del Perijá y el Catatumbo, geografías que durante gran parte del periodo estudiado se conocieron como el territorio de los motilones. Con tal propósito, el territorio en su condición geofísica se delimita por la parte nororiental de Colombia, específicamente, el último ramal de la cordillera de los Andes, que define parte del límite político entre Colombia y Venezuela. Es de aclarar que, a lo largo del periodo de estudio de esta investigación, ese territorio no ha sido estático y, por el contrario, como lo señala Lucía Duque, existieron diversas delimitaciones territoriales (estados federales, territorios nacionales, departamentos y municipios) que se superpusieron a la organización y experiencia indígena del espacio<sup>77</sup>. La serranía del Perijá y el Catatumbo es una zona de difícil acceso hasta la actualidad, que además ha sido producida históricamente como una región aislada y marginal y a la fecha, incluso, como uno de los tantos epicentros de la ilegalidad en Colombia. Resulta extraño, entonces, ver los pocos estudios históricos o el desinterés académico por este territorio, sobre todo si tenemos en cuenta que en el presente la serranía del Perijá y el Catatumbo son espacios en disputa entre diversos grupos armados, con una alta presencia de cultivos ilícitos y múltiples conflictos por la tierra entre poblaciones indígenas y campesinas. Sin embargo, como dicho territorio no ha sido estático y se ha transformado a lo largo de la historia, una lectura atenta al espacio y al tiempo puede dar una visión más profunda acerca de los procesos de ocupación y disputa habidos en este territorio.

Con un énfasis en lo espacial, en esta investigación nos desligamos de la concepción del *espacio* como contenedor social y escenario físico en el que simplemente tienen lugar los acontecimientos. Apoyados en los estudios que a partir de los años setenta del siglo xx conciben el espacio como producto y productor de lo social, reconocemos diferentes espacialidades superpuestas, como el territorio, la frontera, lo nacional y lo transnacional<sup>78</sup>. En el afán por

<sup>77</sup> Lucía Duque, *De la geografía a la geopolítica. Discurso geográfico y cartografía a mediados del siglo XIX en Colombia* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Nacional de Colombia, 2019), 12.

<sup>78</sup> La bibliografía sobre las diferentes concepciones del espacio después del “giro espacial” es abundante; algunos textos son Henri Lefebvre, *The Production of Space* (Oxford y Cambridge:

comprender las formas como se ha producido el territorio de los motilones en el proceso de formación del estado colombiano, nuestro énfasis en el territorio viene de que en él se condensan las relaciones históricas de poder. El concepto de *territorio* ha sido abordado de manera extensa y abundante en las ciencias sociales. En ese sentido, la definición que retomamos para este estudio no pretende ser unívoca, sino más bien abierta, para permitir su comprensión desde diferentes ángulos. Por ello, y de la mano con Rita Segato (2006), definimos el territorio como el espacio de la apropiación política, que tiene que ver con su administración y, por lo tanto, con su delimitación, clasificación, habitación, uso, distribución, defensa y, muy especialmente, identificación y significación. En esa medida, el territorio es siempre representación, pero también práctica, y es espacio fijado y de fijación, en vínculo con entidades sociológicas, unidades políticas, órganos de administración y en relación con la acción y existencia de sujetos individuales y colectivos<sup>79</sup>.

En síntesis, y apoyados en los planteamientos de Lucía Duque, el territorio en este estudio es concebido principalmente como una entidad jurídica y política articulada con la formación del estado. En su aspecto jurídico, el territorio remite a la soberanía del estado; como espacio social, económico y político está relacionado con el poblamiento, la apropiación, la adecuación y la explotación; pero, además, el territorio como producción social nos habla de la experiencia de sus habitantes<sup>80</sup>.

El caso concreto de estudio se arraiga en lo local, entendido como el lugar privilegiado en el que acontecen los procesos sociales cotidianos. Aun así, en el libro reconocemos que lo local no obedece exclusivamente a causas locales. Lo local, lo nacional y lo global no existen como espacialidades aisladas ni son niveles fijos, por lo cual es importante entender estas instancias en su relación

---

Blackwell, 1991); David Harvey, *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural* (Buenos Aires: Amorrortu, 1998); Tim Cresswell, *Place: A Short Introduction* (Malden: Blackwell, 2004); Emilio Piazzini, “El tiempo situado: las temporalidades después del giro espacial”, en *(Des)territorialidades y (no)lugares: procesos de configuración y transformación social del espacio*, editado por Diego Herrera y Emilio Piazzini (Medellín: La Carreta Editores, Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Regionales, 2006), 53-73; Doreen Massey, *For Space* (Londres: SAGE, 2005); Nigel Thrift, “Space: The Fundamental Stuff of Geography”, en *Key Concepts in Geography*, editado por Nicolas Clifford *et al.* (Los Ángeles: SAGE, 2009), 85-96.

79 Rita Laura Segato, “En busca de un léxico para teorizar la experiencia territorial contemporánea”, en *(Des)territorialidades y (no)lugares: procesos de configuración y transformación social del espacio*, editado por Diego Herrera y Emilio Piazzini (Medellín: La Carreta, Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Regionales, 2006), 114.

80 Lucía Duque, *De la geografía a la geopolítica*, 22-24.

con las otras escalas y en su modo de influir en ellas<sup>81</sup>. En diálogo con la noción de *las escalas geográficas*, esta investigación inicia en un ámbito nacional, que poco a poco se va situando a nivel regional, específicamente, en el Vicariato de la Guajira, Sierra Nevada y Motilones, por ser la jurisdicción en la que se aglutan diferentes territorios indígenas del norte del país, entre ellos la serranía del Perijá. Hay algunos procesos que solo pueden entenderse en su imbricación con situaciones globales, como es el caso del resurgimiento de las misiones católicas a finales del siglo XIX. Al tiempo, como lo señala Bruno Latour, lo macro ya no describe simplemente un sitio más ancho en el que queda inserto lo micro, pues ambos están conectados de múltiples formas<sup>82</sup>. De ahí que el poder que adquirió la Iglesia en Colombia deba comprenderse a la luz de las características específicas del Concordato de 1887, dados los acuerdos entre el Gobierno colombiano y la Ciudad del Vaticano. Después nos concentraremos en la localización del proceso de formación del estado en la serranía del Perijá y en el Catatumbo, para comprender las formas específicas que adquirió este proceso en el caso de estudio. Eso sí, sin perder de vista las posibles relaciones y conexiones con otras escalas y actores transnacionales, como las compañías estadounidenses, los etnólogos europeos y las autoridades venezolanas, entre otros.

*El tiempo.* Un estudio como el que se pretende desarrollar es de gran complejidad, no solo por la cantidad de temáticas que aborda, sino por su extensión y la multiplicidad de cruces entre diferentes períodos históricos. El estudio abarca más de un siglo, énfasis en la larga duración que se sustenta en el principal objetivo de estudio: comprender la formación del estado en las fronteras que no habían sido plenamente incorporadas a la nación. Este amplio marco temporal nos permitió recorrer el ritmo lento con el cual se construyen las formaciones políticas. A su vez, nos permitió entender que el gobierno delegativo ha sido la manera como históricamente se ha construido el estado en las fronteras, con el propósito de controlar poblaciones y territorios indígenas. La investigación inicia en 1863, con la creación de los territorios nacionales como jurisdicciones especiales bajo el control centralizado de un gobierno federal, y finaliza en

<sup>81</sup> Existe una valiosa literatura, especialmente anglosajona, que aborda el tema de la escala geográfica y su reconceptualización después del “giro espacial”. Véanse David Delaney y Helga Leitner, “The Political Construction of Scale”, *Political Geography* 16, n.º 2 (1997): 93-97; Neil Brenner, “The Limits to Scale? Methodological Reflection on Scalar Structuration”, *Progress in Human Geography* 25, n.º 4 (2001): 591-614; Neil Smith, “Geografía, diferencia y las políticas de escala”, *Terra Livre* 18, n.º 19 (2002): 127-146; Sara González, “La geografía escalar del capitalismo actual”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 9, n.º 189 (2005); Danny MacKinnon, “Reconstructing Scale: Toward a New Scalar Politics”, *Progress in Human Geography* 35, n.º 1 (2010): 21-36.

<sup>82</sup> Bruno Latour, *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-red* (Buenos Aires: Manantial, 2008), 253.

1983, con el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos yukpa y barí con la titulación de los resguardos. Reducir la temporalidad implicaría concentrarnos en una manifestación específica de este tipo de gobierno. Por lo anterior, optamos por una mirada de largo aliento, precisamente para ahondar en las transformaciones y las continuidades que han permanecido durante el periodo de estudio, eso sí, sin dejar de lado las diferencias, más allá de los cambios de gobierno entre liberales y conservadores.

Esto no quiere decir que desconozcamos la importancia de los estudios concretos. La investigación no solo aborda procesos a gran escala, sino que desciende al instante mismo, a la cotidianidad de las manifestaciones del poder en la serranía del Perijá y en el Catatumbo. Reducir el lente también permitió rescatar las experiencias concretas de los sujetos y los procesos y prácticas mediante los cuales se produce el gobierno delegativo. Los apartados y sus correspondientes capítulos no están estructurados según una línea de tiempo o por periodos secuenciales. Por el contrario, según las problemáticas y sus actores, regresamos al pasado para mostrar los diferentes momentos, las continuidades y relaciones entre los actores sociales y políticos. De ahí que los apartados y los capítulos empiecen en fechas que ya habían sido abordadas en otros momentos. La apuesta investigativa se centra en los grupos de poder y sus articulaciones, por ello le hemos dado una mayor relevancia a la simultaneidad, sin perder de vista el desarrollo concreto de los procesos en el tiempo. En otras palabras, la investigación se sumerge en la pluralidad temporal.

*La estructura.* Esta historia está estructurada en tres partes generales, compuestas cada una por dos capítulos, capítulos subordinados por duplas argumentativas. En la parte 1, titulada “La Guajira, Sierra Nevada y Motilones: política civilizatoria en las fronteras colombianas (1863-1933)”, se abre el foco de análisis a lo nacional y lo regional para desentrañar la forma particular de ejercicio de gobierno en La Guajira, Sierra Nevada y Motilones, con la participación de múltiples actores durante estos setenta años. En el capítulo 1 se aborda la administración de las zonas de frontera en Colombia y cómo las autoridades oficiales crearon una figura jurisdiccional del espacio que toma forma con los territorios nacionales, como decisión política centralizada, dentro de un gobierno federal (1863-1885), que conllevó que los habitantes de estos territorios fueran portadores de una ciudadanía limitada, sometidos a un régimen transitorio que se prolongaría a lo largo del siglo. En el capítulo 2 se estudia la consolidación de esta particular forma de gobierno a partir de la instauración de las misiones católicas, con la llegada al poder de los conservadores, una vez superada la guerra civil de 1885, en alianza con los liberales mesurados. Con la Constitución de 1886, el Concordato de 1887 y, especialmente, la Ley 89 de 1890, el tutelaje, como mecanismo de control de la población indígena, adquirió un estatus jurídico con el cual los indígenas fueron reducidos a menores de edad. En

adelante, algunos de los territorios nacionales fueron transformados en vicariatos y prefecturas, espacios en los que los misioneros extranjeros se convirtieron en agentes estatales con jurisdicciones propias, como sucedió específicamente en La Guajira, Sierra Nevada y Motilones. Este primer apartado sobre la política de nacionalización de los territorios de frontera es fundamental para entender las formas de gobierno que después se consolidarán en el territorio de los motilones.

En ambos capítulos se describe cómo surgió una nueva responsabilidad política, dada la necesidad de gobernar e incorporar a los indígenas salvajes. Ante el precario aparato estatal existente, esta responsabilidad fue delegada a otros actores que permitieron el crecimiento de las instituciones oficiales y la implementación de la política civilizatoria. Para ello, se plantea que la delegación no fue un mecanismo impuesto únicamente desde el nivel central, sino un ejercicio de poder al que se articularon diferentes grupos locales y nacionales, como la Iglesia, las élites, los gobernadores, los prefectos, los misioneros, los militares y los viajeros, todos los cuales ya venían ejerciendo poder antes de la Ley 89. Todo ello implicó mantener y competir por el dominio sobre las zonas de frontera por medio de actores particulares. Con estos elementos, se reconstruye la conformación del gobierno delegativo, junto con su funcionamiento inicial, su precariedad, sin dejar de lado sus cambios y continuidades a lo largo de las distintas épocas, que parecieran incommensurables: la época liberal federal (1863-1885), la Regeneración Centralista (1886-1902), su continuidad durante la Hegemonía Conservadora (1902-1930) y un corto umbral de la República Liberal, hasta 1933.

En la parte II, titulada “Misioneros y petroleras: el gobierno delegativo entre los motilones (1900-1960)” y dividida asimismo en dos capítulos, se ilustra cómo funcionó el gobierno delegativo sobre un territorio y una población que las autoridades consideraban parte del mismo grupo homogéneo de los motilones, pero que en su accionar operó de dos formas diferentes, aunque articuladas. En el capítulo 3, se aborda el tutelaje encomendado a los misioneros capuchinos en la serranía de los Motilones, como religiosos que, en cooperación con militares y élites de la región, buscaron la reducción de los indígenas y, con ello, la apertura de las tierras de la sierra para la colonización agraria y ganadera. En el capítulo 4, se estudia el gobierno delegativo en el Catatumbo, en el que las autoridades no fomentaron la instalación de misiones católicas, sino la economía de enclave con la concesión petrolera, como forma de extraer recursos y adelantar la civilización indígena, en una mutua articulación entre autoridades civiles, compañías y misioneros. Acá, tanto los misioneros como las compañías petroleras tenían autonomía sobre sus jurisdicciones y definían quién podía o no ingresar a los territorios, administrar la educación y la salud, con lo que incidieron en la colonización de las tierras e intervinieron en la política local y nacional. Aun así, en ninguna de estas modalidades los indígenas fueron explotados como fuerza de trabajo, en parte porque los métodos de resistencia de estas comunidades

a los procesos de evangelización y penetración petrolera fueron más efectivos para mantener un aislamiento relativo.

Finalmente, en la parte III, titulada “El conocimiento etnológico y la política indigenista: una construcción de misioneros y antropólogos (1915-1983)”, se reconstruye la participación de los etnólogos y antropólogos en la formación del estado y la continuidad del tutelaje orientado por agencias oficiales indigenistas. Puntualmente, en el capítulo 5, se abordan las relaciones entre misioneros y etnólogos y su mutua participación en la construcción de conocimiento etnológico sobre los indígenas y su articulación con las compañías petroleras y las autoridades civiles. Estos lazos entre los diferentes actores tuvieron continuidad en el tiempo e incluso, después de los años sesenta, se dieron como parte de la política indigenista. Por ello, en el capítulo 6 se plantea que con la creación de la DIV (1960) aumentó la burocracia institucional y se consolidó la política para administrar a la población indígena, que para ese momento ya no recaía solamente sobre los salvajes, sino sobre los indígenas en su totalidad. El accionar de la DIV estuvo inmerso en la estructura del aparato estatal institucionalizado. Sin embargo, permaneció el tutelaje sobre la población indígena, así como las prácticas de delegación de las funciones civiles sobre otros actores. Los misioneros no desaparecieron del ámbito político ni fueron reemplazados por los antropólogos, pues la creación de esta agencia no implicó la secularización de la política estatal hacia los indígenas y se mantuvo vigente la delegación en los misioneros, como mecanismo de gobierno. Esta continuidad del gobierno delegativo tuvo profundos efectos en la legalización del despojo de los territorios indígenas.

Una vez hecho este recorrido por los diferentes momentos y actores estudiados, sin olvidar sus bisagras y entrecruzamientos, en las conclusiones se busca pensar la formación del estado a partir de la producción de una nueva responsabilidad política: la incorporación de los indígenas considerados salvajes. El análisis del gobierno delegativo permitió entender las formas particulares de este proceso histórico a partir de este caso, poco o nada trabajado en la historiografía.

## Primera parte

# **La Guajira, Sierra Nevada y Motilones: política civilizatoria en las fronteras (1863-1933)**



EN 1907, EL político liberal y militar Rafael Uribe se dirigió al presidente conservador Rafael Reyes, los arzobispos y los obispos, los gobernadores y la Academia de Historia, es decir, ante los principales intelectuales y autoridades colombianos, para compartirles su método de “reducción de los salvajes”. Uribe fue un opositor consagrado al movimiento regeneracionista y luchó durante la guerra de los Mil Días (1899-1902) en contra de los conservadores, pero, una vez superado el conflicto, se aproximó al gobierno oficial con posturas más conciliadoras con la agenda modernizante y civilizatoria del conservadurismo<sup>1</sup>. No en vano emitió uno de sus discursos en 1907 en el viaje como embajador extraordinario y ministro plenipotenciario del presidente Reyes en Río de Janeiro. La máquina para reducir indígenas, en palabras de Uribe, debía estar integrada por tres piezas que debían operar de forma conjunta: colonia militar, cuerpo de intérpretes y misioneros. Con estas tres instituciones, para el dirigente, se obtendría la protección de las fronteras, la colonización, el aprendizaje del castellano y, por ende, la civilización de los salvajes. La nación recuperaría los aproximadamente 300 000 brazos de trabajadores aclimatados y las dos terceras partes del territorio nacional ocupado por indígenas, para las industrias extractiva y pastoril<sup>2</sup>. El método propuesto por Uribe no se aplicó en su totalidad; aun así, la cruzada civilizatoria estuvo vigente en diferentes gobiernos. La figura del político liberal y su propuesta dan cuenta de las continuidades entre los períodos federal y de la Regeneración. Más allá de este personaje, las formas de gobernar las poblaciones y los territorios indígenas en las fronteras fueron aspectos comunes a ambos regímenes.

Por fuera de las tensiones entre liberales y conservadores, las políticas de civilización promovidas por las autoridades civiles permiten comprobar la continuidad entre estos dos proyectos políticos diferentes. Por un lado, la Constitución de 1863, con la cual se consolidó el régimen federal radical, implicó la división del poder entre los diferentes estados soberanos, la ampliación de los derechos y las garantías individuales, la educación laica, gratuita y obligatoria,

<sup>1</sup> Se encuentra un estudio sobre el pensamiento y vida de Rafael Uribe Uribe en Vincent Baillie Dunlap, *Rafael Uribe Uribe y el liberalismo colombiano*, trads. Juan Santiago Correa R. y Alberto Supelano S. (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010).

<sup>2</sup> Uribe Uribe, *Reducción de salvajes*, 6-10, 19-22 y 40.

una clara distinción entre la Iglesia y el gobierno civil y, también, la limitación de los poderes del presidente en los asuntos de los estados federales. Por el otro lado, el periodo de la Regeneración, con la Constitución de 1886 que instauró un gobierno centralizado y marcadamente presidencialista, buscó el monopolio de la violencia física y la unidad nacional guiado por el ideal de una identidad homogénea y una única religión, la católica. La historiografía tradicional sobre el periodo federalista y la Regeneración ha enfatizado las diferencias y la incompatibilidad política entre estos dos proyectos políticos<sup>3</sup>. Al tenor de Edwin Cruz, en esta literatura existe una tendencia a interpretar la construcción del estado en Colombia durante el periodo liberal como una anomalía. Su diagnóstico crítico sobre el estado del arte señala como punto de partida de esta idea una premisa según la cual solo se puede aceptar la aparición del estado moderno cuando se surten procesos de centralización estatal, solo implementados en el país con la Regeneración, por lo que cabe preguntar si no existió estado antes de este periodo. En otras palabras, en esa bibliografía se ha impuesto una categorización del estado según modelos europeos, que ha impedido comprender el significado del federalismo en Colombia y —agrego— de los márgenes en los proyectos de formación del estado en el país<sup>4</sup>.

Estudios recientes coinciden en que la construcción de la nación colombiana implicó un proceso, entendido para la época como civilizatorio con relación a los sujetos y a la geografía. Se trató evidentemente de un proyecto compartido por las élites nacionales, tanto liberales como conservadoras, a lo largo del siglo XIX<sup>5</sup>. Estas investigaciones han señalado los diferentes mecanismos que le

3 La historiografía sobre el Radicalismo y la Regeneración en Colombia es extensa. Algunos trabajos son Álvaro Tirado Mejía, *El Estado y la política en el siglo XIX* (Bogotá: El Áncora, 1981); Margarita Garrido, *La Regeneración y la cuestión nacional estatal en Colombia* (Bogotá: Banco de la República, 1983); Jorge Orlando Melo, “Del federalismo a la Constitución de 1886”, en *Nueva historia de Colombia*, vol. 1, editado por Álvaro Tirado M. (Bogotá: Planeta, 1989), 17-42; Rubén Sierra Mejía (Editor), *El radicalismo colombiano del siglo XIX* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006); Lázaro Mejía Arango, *Los radicales: historia política del radicalismo del siglo XIX* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007).

4 Edwin Cruz R., “El federalismo en la historiografía política colombiana (1853-1886)”, *Historia Crítica*, n.º 44 (2011): 104-127; Leopoldo Múnera Ruiz, “El Estado de la Regeneración. (¿La modernidad política paradójica o las paradojas de la modernidad política?)”, en *La Regeneración revisitada: pluriverso y hegemonía en la construcción del Estado nación en Colombia*, editado por Leopoldo Múnera Ruiz y Edwin Cruz R. (Medellín: La Carreta Editores, 2011), 13-75.

5 Cristina Rojas, *Civilización y violencia: la búsqueda de la identidad en la Colombia del siglo XIX* (Bogotá: Norma, 2001); Alfonso Múnera, *Fronteras imaginadas: la construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano* (Bogotá: Planeta, 2005); Serje, *El revés de la nación*; Julio Arias V., *Nación y diferencia en el siglo XIX colombiano: orden nacional, racialismo y taxonomías poblacionales* (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2007); Max S. Hering Torres, “Orden y diferencia. Colombia a mediados del siglo XIX”, en *Ensamblando heteroglosias*, editado por Olga Restrepo (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2013), 375-393; Nancy Appelbaum, *Dibujar la nación*:

permitieron a la élite política la construcción y la representación de las poblaciones y la valoración de sus geografías con figuras tales como raza, tipos sociales y pueblos regionales. En medio de estos intentos por ordenar la diversidad, se moldeó el ideal de la unidad nacional, como guía y objeto de intervención por parte de las autoridades estatales. Estas representaciones e imaginarios de la nación promulgados por las élites permitieron la creación de un patrón de producción de la diferencia. Su forma de operar fue mediante la jerarquización y la diferenciación de la sociedad y sus poblaciones con mecanismos de clasificación que distingúan entre el centro andino y los márgenes, como también entre razas “civilizadas”, “bárbaras” y “salvajes”. En estas nominaciones, las diferencias humanas y sociales aparecen como el producto de ciertos rasgos físicos y morales que se atribuyen a los cuerpos y a los territorios, en los que indígenas, negros y periferias ocupaban el nivel más bajo y eran pensados como un obstáculo para el progreso. Pero la degradación y la racialización de estas poblaciones y espacios no solo tuvieron un impacto en las representaciones del otro, sino en el proyecto político de formación de la nación colombiana, del cual esa alteridad fue excluida.

Una falencia en esta literatura es que se concentra principalmente en el periodo liberal y poco en el análisis de las últimas décadas del siglo XIX y principios del XX, periodo que hace evidente la persistencia de estas representaciones entre diferentes regímenes políticos<sup>6</sup>. En diálogo con esta historiografía sobre la formación de la nación, en este apartado abordo la continuidad entre ambos proyectos políticos, pero no solo con las representaciones y los imaginarios compartidos por las élites, sino con el análisis de la política civilizatoria para la administración, el control y la ocupación de los espacios habitados por indígenas considerados salvajes. Dicho de otra forma, estudio la continuidad en las formas de gobernar, sin negar sus cambios, en contraste con una historiografía que mayoritariamente ha insistido en una diferencia radical entre los dos períodos<sup>7</sup>.

En el capítulo 1 se reconstruye el surgimiento de una nueva responsabilidad política: la colombianización indígena, ante la necesidad de las élites y los políticos nacionales de expandirse a las fronteras y controlar las poblaciones salvajes, no incorporadas a la nación. Para ello, se creó la figura administrativa

---

*la Comisión Corográfica en la Colombia del siglo XIX* (Ediciones Uniandes y Fondo de Cultura Económica, 2017), 2001.

<sup>6</sup> Una excepción es el trabajo de Amada Pérez *Nosotros y los otros*, en el que aborda el periodo comprendido entre 1880-1910.

<sup>7</sup> Algunas excepciones son Edwin Cruz R., “La nación en Colombia del Radicalismo a la Regeneración (1863-1889): una interpretación política”, *Pensamiento Jurídico* 28 (2010): 69-104; Antonio Barreto Rozo, *Venturas y desventuras de la Regeneración: apuntes de historia jurídica sobre el proyecto político de 1886 y sus transformaciones y rupturas en el siglo XX* (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2011).

de los territorios nacionales en 1863. Este ordenamiento jurídico de los territorios especiales se sustentó en la idea de que estos espacios eran atrasados, ingobernables y habitados por salvajes; cuando, todo lo contrario, algunos eran territorios autónomos en los que imperaba la autoridad indígena. Debido a esta realidad, los agentes de los estados soberanos no lograron penetrar y ejercer control, por lo cual delegaron algunas de sus jurisdicciones al gobierno de La Unión. En adelante, estos territorios serían administrados por un prefecto y otros funcionarios designados directamente por la presidencia. Así, las autoridades oficiales instauraron una política centralizada para la civilización indígena, dentro de un sistema federalista que abogó por la descentralización. Esta legislación produjo la idea de un aparato burocrático ordenado que, desde el centro, controla estos territorios. En la práctica, en los territorios nacionales de La Guajira, así como Nevada y Motilones fueron actores “no oficiales” (misioneros, élites locales y compañías extranjeras) quienes intervinieron, en articulación con las autoridades oficiales o por su cuenta, sobre esos sujetos y espacios con distintas intenciones políticas y económicas. Varios de los proyectos formulados durante el régimen federal solo se quedaron como idea en el papel, razón por la cual esta figura administrativa fue desmantelada con la llegada al poder del movimiento regeneracionista en 1886. El fracaso o la falta de ejecución de la política de nacionalización de los territorios puso en evidencia la precariedad de la burocracia oficial y la necesidad de articularse con otros actores para llegar a los márgenes.

En el capítulo 2 se avanza en las continuidades y las diferencias respecto de la política civilizatoria entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del XX. Si bien hubo algunos aspectos similares frente al periodo anterior, también existió un cambio en la forma de impulsar la civilización. Con la Constitución de 1886, el gobierno conservador y la Iglesia afianzaron sus relaciones mediante la firma del Concordato entre la Santa Sede y el Gobierno colombiano en 1887. Acá la noción de *civilización* iba de la mano con la evangelización. Esto permitió la reglamentación de las misiones católicas en el país con el Convenio de Misiones de 1902 y, con ello, el restablecimiento del tutelaje sobre la población indígena considerada salvaje. De esta forma, algunos de los otrora territorios nacionales fueron declarados vicariatos y prefecturas apostólicas, administrados no ya por un prefecto, sino por misioneros extranjeros. El cambio se produjo cuando las misiones católicas se convirtieron en el mecanismo predilecto del Gobierno central para la civilización de las fronteras y, con ellas, logró consolidarse el gobierno delegativo. No obstante, este no fue un proceso unidireccional emanado del ámbito nacional, puesto que también hubo participación activa de la iglesia local y del Vaticano.

En síntesis, el objetivo de esta primera parte es comprender las formas particulares mediante las cuales las élites y los políticos nacionales empezaron a asumir la nueva responsabilidad política que implicaba la colombianización de

los indígenas salvajes. Con la legislación se creó la idea de un dominio estatal centralizado, mientras se compartía el poder con múltiples actores locales y transnacionales. Estos dos capítulos en conjunto trascienden la mirada historiográfica centrada en las diferencias entre el Olimpo Radical y la Regeneración, para concentrarnos en las continuidades que se presentan en la intervención adelantada por diferentes grupos de poder que, con distintos intereses, se articularon en una política centralizada con la intención de incorporar los territorios de frontera y sus poblaciones. Si se quiere, la idea es indagar cómo funcionó y quiénes fueron los que detentaron el poder estatal, cómo la administración del espacio generó relaciones de poder y, como pregunta central, si puede estudiarse el estado enfocándose, más que en el centro, en las prácticas locales en las fronteras. Estos cuestionamientos nos permitirán comprender las diferentes prácticas y los procesos que se implementaron en ellas y las formas incipientes como se empezó a constituir y consolidar el gobierno delegativo para la administración de los salvajes.



# 1

## Los territorios nacionales de La Guajira, Nevada y Motilones

*Aparte de los trabajos de geógrafos  
y naturalistas competentes  
—no aventureros y embaucadores,  
sino idóneos de veras—  
la obra en los territorios ocupados  
por tribus salvajes no solo pide  
administradores cultos y filántropos y  
labor de etnógrafos y arqueólogos;  
requiere misioneros de aptitudes  
probadas, de virtudes eximias,  
de mansedumbre y de perseverancia admirables.*

Jorge Isaacs, 1884

DESDE MEDIADOS DEL siglo XIX, bajo el sistema federalista regido por la Constitución de 1863, el país fue dividido en nueve estados soberanos que integraron los Estados Unidos de Colombia. Antes conocidos como provincias, en la nueva carta política se convirtieron en los estados de Santander, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar, Magdalena, Antioquia, Panamá y Tolima<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> En 1855 el Congreso creó los estados de Santander, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena. Sin embargo, solo con las cartas políticas de 1858 y 1863 se les proveyó a dichos estados

Bajo este régimen, conocido como el Radicalismo Liberal (1863-1885), dentro de la reorganización del aparato estatal, se promovió la separación de la Iglesia, la abolición de la pena de muerte, la educación laica, obligatoria y gratuita, junto con la descentralización del poder político<sup>9</sup>. Cada uno de los estados tenía autonomía para construir su propio sistema político, reglamentar lo relacionado con las elecciones, elegir libremente a las autoridades locales y votar para la elección del presidente general de La Unión. Bajo el federalismo, los estados mantuvieron su independencia económica y se impulsó el libre cambio, el comercio externo y la producción de alimentos y materiales para exportación. Además, el control del orden público quedó distribuido entre los estados federales, quienes podían conformar milicias según sus propias leyes para defender la soberanía sin ninguna interferencia de la fuerza nacional. Al Gobierno central (La Unión) le correspondía el manejo de las relaciones exteriores, la defensa de los límites externos, el control del Ejército Nacional y el derecho a declarar la guerra y hacer la paz. Esto último, solamente, en caso de abierta rebeldía, puesto que no podía intervenir en los asuntos internos de los estados. Esta estructura administrativa a partir de la distribución de funciones y territorios reconoció el poder regional de amplia tradición en los estados soberanos. En otras palabras, hubo un predominio del poder legislativo federal sobre el ejecutivo central, ya que las autoridades regionales no estaban subordinadas al gobierno de La Unión, cuyo periodo presidencial estaba limitado a dos años<sup>10</sup>.

Aunque durante el sistema federal se impulsó la descentralización del país, se olvida que a la vez también surgió una responsabilidad política que requirió de un gobierno centralizado para el ordenamiento, control y ocupación de vastas extensiones de tierra ubicadas en los márgenes y, con ellas, el gobierno de las poblaciones indígenas insumisas. Dentro de esta política, los estados soberanos cedieron varias unidades territoriales para que fueran administradas directamente por La Unión, rotuladas como *territorios nacionales*. En este capítulo, se abordan las políticas y las acciones emprendidas tanto por el gobierno liberal como por diferentes actores “no oficiales”, poco trabajadas por la historiografía, para la incorporación de estos territorios especiales y sus poblaciones<sup>11</sup>. A partir

---

de un armazón constitucional para su funcionamiento. Estos estados, a su vez, fueron subdivididos en departamentos, municipios y provincias. Véase Palacios y Safford, *Colombia*, 413.

9 La descentralización de la administración pública en el país inició con la Constitución de 1853 y continuó con la Constitución de 1863. Véase Ángela Camargo, “Las milicias en el Estado Soberano del Magdalena, 1863-1886”, *HISTORELO. Revista de Historia Regional y Local* 4, n.º 8 (2012): 48-49.

10 Cruz R., “La nación en Colombia”, 73.

11 Los pocos trabajos sobre los territorios nacionales de mediados del siglo XIX en Colombia son Rausch, *La frontera*; Zarate, “La Amazonía de los cónsules”; Olga Yaneth Acuña, “Vicisitudes de la ‘civilización’ y construcción de ciudadanía en el territorio nacional de Casanare colombiano 1863-1886”, en *Boyacá: región y conflicto*, editado por Javier Guerrero y Olga Yaneth Acuña (Medellín:

de ese momento en el país se oficializó la delegación como una forma mediante la cual se empezó a legitimar la intervención de las autoridades nacionales y de otros grupos de poder en los territorios de La Guajira, Sierra Nevada y Motilones, ubicados en el nororiente del país.

### Los territorios nacionales: una política centralizada de ordenamiento territorial

La independencia produjo en las nuevas repúblicas del continente americano un cambio en el régimen discursivo con relación a los indígenas. Las políticas coloniales habían tenido como objeto al indígena cristianizado, mientras que las élites económicas y las autoridades republicanas centraron sus intereses de expansión en los territorios habitados por los indígenas considerados salvajes, ya que se suponía que los indígenas mansos ya habían sido sometidos por el régimen colonial y estaban de alguna forma integrados a la vida económica y social<sup>12</sup>.

Con la intención de incorporar esos territorios fronterizos, en la Nueva Granada se creó la categoría subnacional de “secciones territoriales” con la Constitución Política de 1843. Desde ese momento las autoridades transformaron algunas regiones de frontera en instancias administrativas regidas por leyes especiales por fuera del régimen constitucional (art. 167). Sin embargo, dada la inoperatividad por la falta de autoridades competentes, al poco tiempo, en 1849, fueron suprimidas y reincorporadas a sus antiguas provincias, hasta que la Constitución de 1863 (art. 78) estipuló la figura administrativa de los territorios nacionales y la mayoría de esas secciones fue renombrada<sup>13</sup>. La administración de estas jurisdicciones, según el gobierno de La Unión y en conformidad con los estados soberanos, debía llevarse a cabo por medio de una política centralizada que ejerciera el control de las zonas de frontera. A partir de ese momento, los territorios nacionales se creaban con porciones territoriales de los estados soberanos, voluntariamente cedidas al Gobierno central para constituir jurisdicciones especiales. Esto es lo que Michel-Rolph Trouillot define como el *efecto de espacialización*, entendido como la capacidad que tienen los Gobiernos

---

La Carreta Editores, 2008); Lina Marcela González, “Conocimiento y control en los confines del territorio nacional: hacia la construcción de un saber territorial, 1850-1950”, *Historia y Sociedad*, n.º 19 (2010): 123-142; Adriana Santos D., “Civilización e instrucción pública en los territorios nacionales: consensos entre liberales radicales e Iglesia católica del Magdalena”, *Historia Caribe* 7, n.º 21 (2012): 27-53; Mongua, “Fronteras”.

<sup>12</sup> Véase De Oliveira, *Exterminio y tutela*, 103 y 183.

<sup>13</sup> Véase Restrepo, *Constituciones políticas nacionales*, 243 y 367; Jane Rausch, *Colombia: Territorial Rule and the Llanos Frontier* (Gainesville: University Press of Florida, 1999), 11.

nacionales, pero no solo ellos, de definir los lugares como fronteras internas y externas y constituirlos en un objeto particular y prioritario de la política nacional, como una forma de proclamar su dominio<sup>14</sup>.

A partir de esta espacialización se empieza a proyectar una política especial de tipo paternalista para responder a la nueva responsabilidad política que implicaba la colombianización de las zonas de frontera y el sometimiento de la población indígena considerada salvaje. En la constitución de los territorios nacionales, ese efecto de espacialización lo comparten autoridades regionales y locales y la delegación se da como una acción que se ejerce desde abajo hacia el centro y no como una orden del Gobierno nacional, que otorga el tutelaje y constituye una frontera interna. Ahora bien, en el federalismo, los territorios nacionales eran independientes, mas no autónomos, como los estados soberanos, por lo menos no oficialmente, ya que quedaban bajo la protección y jurisdicción del gobierno de La Unión y eran regidos administrativamente por una normativa especial: la Ley 39 del 4 de junio de 1868. A pesar del acuerdo en torno al federalismo, el poder de los liberales era compartido con los conservadores en algunos estados soberanos, como en Antioquia<sup>15</sup>. Esta política permitió un pacto político entre el centro y los disímiles poderes regionales que existían a lo largo y ancho del país. Esta estructura da cuenta de un estado en formación con múltiples poderes locales que se aleja de la mirada tradicional de un ente unificado y homogéneo.

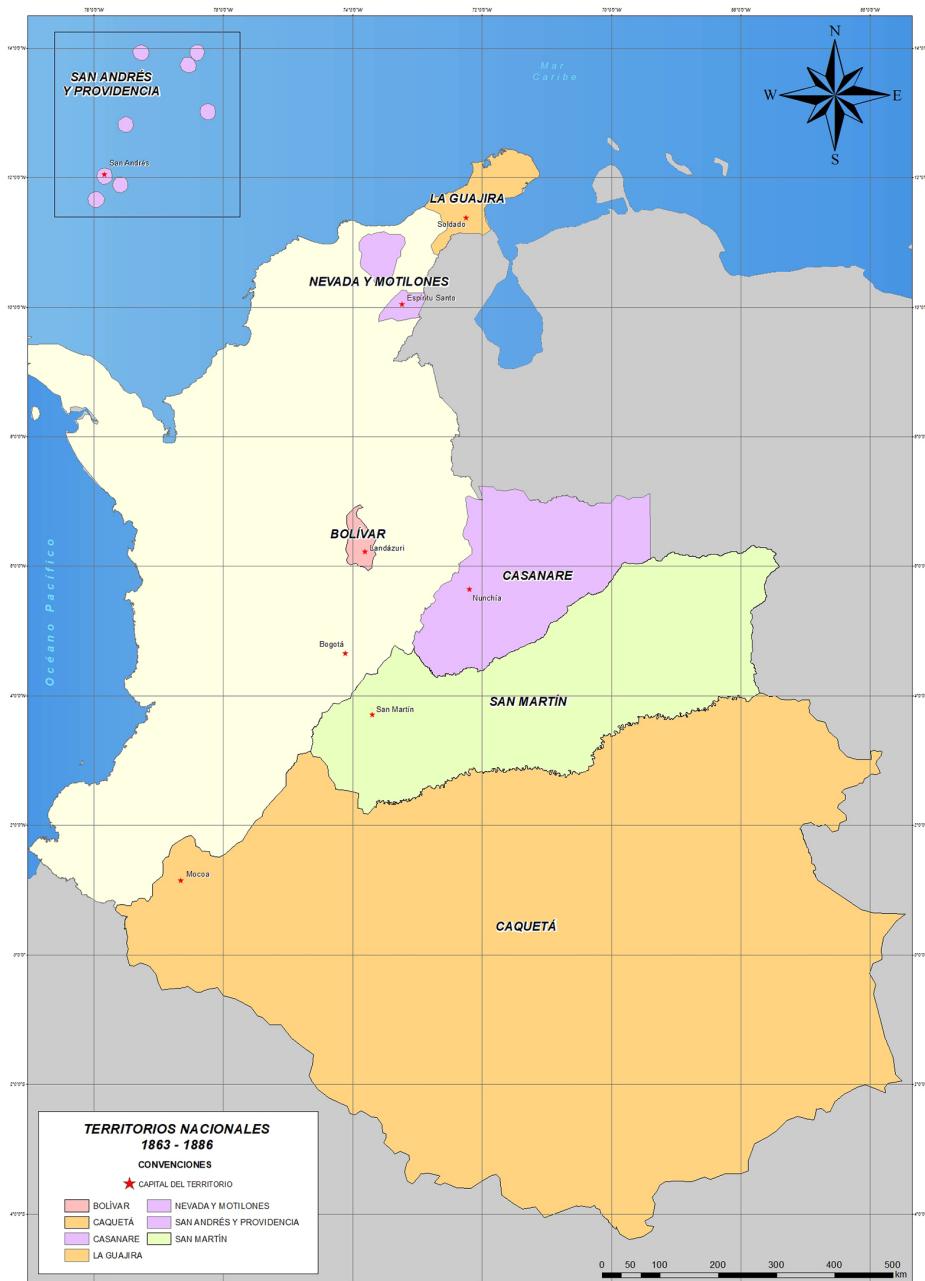
Los territorios nacionales estaban distribuidos en los estados soberanos de la siguiente forma: en Cundinamarca, los Llanos de San Martín; en Bolívar, San Andrés y San Luis de Providencia; en Santander, Bolívar (El Opón); en Boyacá, Casanare; y, por último, en el Magdalena, La Guajira, y Nevada y Motilones (mapa 2). El objetivo era “fomentar colonizaciones y realizar mejoras materiales” hasta que, supuestamente, pudieran ser sujetos a la autoridad y ser reintegrados a sus jurisdicciones<sup>16</sup>. Con lo anterior, los estados soberanos reconocían su falta de control sobre territorios y poblaciones y el desconocimiento de las dinámicas propias que imperaban en estas zonas. Una característica particular de este periodo es que la cesión fue del gobierno regional a las autoridades centrales, ante lo cual cabe preguntar qué era exactamente lo que se delegaba, pues claramente el control no se da tan solo con la jurisdicción; la dominación está absolutamente ligada a la legitimidad.

Para los estados soberanos ceder estos territorios, supuestamente improductivos e incivilizados, constituía una ventaja, al delegar en el gobierno de La

14 Trouillot, “The Anthropology”, 133.

15 Cruz, “El federalismo en la historiografía”, 106.

16 Constitución Política de 1863 (art. 78) citada en Restrepo, *Constituciones políticas nacionales*, 243 y 367.



Mapa 2. Territorios nacionales (1863-1886)

Fuente: mapa elaborado por Camilo Artunduaga, ingeniero catastral, con base en Felipe Pérez (1883), 316-359.

Unión su progreso y civilización. La delegación se constituiría en el mecanismo que permitiría llegar a los márgenes. Sin embargo, no todos los estados consideraban los territorios nacionales una carga, por lo cual no cedieron la totalidad de las tierras ocupadas por “tribus errantes”. Allí imperó el poder regional sobre las autoridades centrales. Pese a la directriz general, por ejemplo, el gobierno del Cauca mantuvo bajo su jurisdicción, durante la administración liberal (1863-1885), el territorio del Caquetá, posiblemente obedeciendo a los intereses económicos derivados de la extracción de quina y de caucho. Aun así, el Caquetá fue considerado un territorio especial y algunas leyes también se extendieron a él. Por su parte, el estado de Santander no solo no cedió el territorio habitado por los motilones en su jurisdicción en la hoya del Catatumbo, sino que, además, solicitó en 1878 que se le reintegrara el territorio nacional de Bolívar, pues las autoridades locales estaban en desacuerdo con las políticas centralistas del gobierno de La Unión y las concebían como una violación de su autonomía<sup>17</sup>.

Estos dos casos indican que en un principio las prácticas delegativas no siempre fueron bien recibidas por las autoridades regionales, en razón de la interferencia del Gobierno central en los asuntos y jurisdicciones de los estados soberanos. Las mutuas contrariedades darían pie a conflictos mayores entre los mismos liberales. Aunque existía una política hacia la centralización, en la práctica, el poder era compartido entre autoridades regionales y nacionales, sin mencionar todavía los otros actores de la gobernanza. En estas pugnas por el poder se hacen evidentes las limitaciones del ejercicio político de la institucionalidad oficial, ya que solamente se puede delegar algo sobre lo cual se tiene jurisdicción. Y si las autoridades del nivel central carecían de la burocracia para controlar esas zonas, surgen las preguntas de cómo podían ejercer, entonces, la autoridad y aplicar las leyes o quién lo hacía en su lugar. En otras palabras, nos preguntamos por la legitimidad en el ejercicio de gobierno. En esa medida, es claro que los inicios de esta política centralizada no estuvieron libres de controversias.

Los gobernantes del orden federal y nacional consideraban los territorios nacionales tierras baldías, periféricas y poco pobladas, es decir, fronteras de la nación. En 1869, el secretario de lo Interior, Santiago Pérez, político liberal y próximo presidente (1874-1876), estableció: “Territorio pues, en nuestro lenguaje constitucional, continúa significando una porción desierta, hacia la cual se necesita que la acción oficial dirija con esfuerzo perseverante los elementos

<sup>17</sup> Palacios y Safford, *Colombia*, 453. Además, sobre las diferentes secciones y los territorios nacionales que se crearon a lo largo del siglo XIX, véase Felipe Pérez, *Geografía general, física y política de los Estados Unidos de Colombia y geografía particular de la ciudad de Bogotá* (Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, 1883), 316-359.

civilizadores”<sup>18</sup>. *El territorio* era un concepto, un espacio físico concebido desde la administración, por lo cual era una prioridad inminente su incorporación, para garantizar la soberanía nacional. Según las autoridades, si dichos territorios estaban ocupados por tribus indígenas, era debido a su escasa población civilizada. Por ello, los estados soberanos cedieron esos territorios al Gobierno central por un término transitorio de veinte años mientras eran colonizados. Con la definición de las fronteras en términos negativos de exclusión, carencia o desorden, se justificó el papel del ejecutivo como tutelar de estos espacios y con miras a promover su progreso cívico y material, hasta que las autoridades del Gobierno central, de manera discrecional, decidieran si estaban o no plenamente incorporados a la nación. En su doble condición, al tiempo que se la producía como un espacio de exclusión, la frontera era incluida en la política mediante una reglamentación específica de tutelaje.

Esta transitoriedad se prolongó en el tiempo, pues la incorporación y la transformación plenas de sus habitantes en ciudadanos no dependían del crecimiento demográfico de estos territorios, sino, más bien, de su sometimiento a la luz del concepto de *civilización* que tuviera el gobierno de turno. En ese momento, por “personas civilizadas” se entendía “todas aquellas que viven en poblaciones fijas, i no en tribus errantes, i que voluntariamente estén sujetas a las leyes i por consiguiente a las autoridades de los Territorios”<sup>19</sup>. En otras palabras, la noción de *incorporación* estaba condicionada a ser un sujeto jurídico, es decir, a ser ciudadano con un mundo normativo interiorizado y, además, como sujeto asentado localizable. Por lo tanto, las poblaciones insumisas no podían ser integradas en su forma actual y se las debía civilizar previamente, para aceptarlas como colombianas. Aunque esta definición de las poblaciones de los territorios nacionales se basaba en las formas de ocupación y de subordinación a las autoridades, la práctica administrativa enmascaraba distinciones raciales. Las acciones de incorporación de estos espacios partían claramente de la segregación y categorización entre “civilizados” y “salvajes”, como se verá más adelante.

Los territorios especiales no fueron exclusivos del sistema federal colombiano. Su precedente fue la ordenanza de 1787 de los Estados Unidos de América, por medio de la cual el Congreso de la Confederación organizó administrativamente el noroeste del río Ohio. Entre mediados del siglo XIX y principios del XX, esta ordenanza sirvió de inspiración para la creación de diversos *territorios* en espacios habitados por nativos en aquellos países latinoamericanos que

18 Santiago Pérez, *Memoria del secretario de lo Interior i Relaciones Esteriores al Congreso Nacional de 1869* (Bogotá: Imprenta i Estereotopia de *El Liberal*, 1869), 25.

19 Decreto en ejecución de la Ley 39 del 4 de junio de 1868, citado en Esguerra, *Compilación*, 49.

también tenían regímenes federales, como Chile, Argentina y Colombia. Si bien el proceso norteamericano de expansión al oeste tuvo su incidencia, las normativas con las cuales se reglamentó esta figura en cada nación fueron diferentes. En todos los casos, estos espacios fueron regidos por leyes especiales. La diferencia fue que en el norte del continente el poder sobre los territorios lo ejerció el poder legislativo y en Colombia, Argentina y Chile lo hizo el ejecutivo. En Estados Unidos se estipularon leyes para cada una de estas jurisdicciones, mientras que en Colombia y en Argentina había una ley general para todas. Y mientras allá la transitoriedad de estos espacios fue corta, en Argentina esta condición perduró setenta años (1884-1955) y en Colombia, en algunos casos, incluso más de un siglo, hasta la derogación de esta categoría y su transformación en departamentos, con la Constitución de 1991<sup>[20]</sup>.

En los territorios nacionales, como zonas de frontera, el estado operó de formas incluyentes y excluyentes. En estos espacios se definía quién pertenecía y quién no a la nación. Nombrarlos territorios nacionales, en un régimen de excepción, supuso la fantasía de hacer nacionales aquellos espacios que, a la vez, eran representados como lugares por fuera de la nación y excluidos de la Constitución. Más que tratarse de nacionalización, esta era una forma de legitimar la soberanía estatal en espacios en los que no había presencia institucional y el poder aún estaba en disputa tanto con los países vecinos como con las poblaciones nativas y otros grupos locales. Para el contexto chileno, Alberto Harambour señala:

El estatuto de los “Territorios nacionales” o “de Colonización” es paródico, pues define el espacio como dentro y fuera de la nación, como una frontera en que se combinan inclusión y exclusión, simultáneamente. Por un lado, la denominación subraya la integralidad de una región *dentro* de la jurisdicción del Estado; por otro, define que esta región, debido a su novedad y a través de la subordinación, no es *suficientemente* nacional. Es una frontera dentro y fuera de los límites

<sup>20</sup> Algunos estudios sobre los territorios en Argentina y Chile son Martha Ruffini, “La consolidación inconclusa del Estado: los territorios nacionales, gobernaciones de provisionalidad permanente y ciudadanía política restringida (1884-1955)”, *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político* 3, n.º 1 (2007): 81-101; Mario Arias Bucciarelli y Silvina Jensen, “La historiografía de los territorios nacionales: un campo en construcción”, *Anuario del Centro de Estudios Históricos* 8, n.º 8 (2008): 183-200; Perla Zusman, “La alteridad de la nación. La formación del territorio del noroeste del río Ohio de los Estados Unidos (1787) y de los territorios nacionales en Argentina (1884)”, *Documents d’Anàlisi Geogràfica* 56, n.º 3 (2010): 503-24; Harambour, *Soberanías fronterizas*.

de la nacionalidad, es *proyectadamente* nacional. La satisfacción, provisoria y precaria, de un deseo.<sup>21</sup>

En sintonía con Harambour, cabe decir que esta figura permitió la reconfiguración de un discurso y unas prácticas colonialistas, ahora en un sistema republicano. Los habitantes de los territorios nacionales fueron transformados en *sujetos-objetos* expropiados de su voluntad y subordinados al Gobierno central, con la promesa interminable de llegar algún día a convertirse en algo que no eran: ciudadanos plenos<sup>22</sup>. Esta categoría de ordenamiento territorial creó la ficción de que esos territorios estaban bajo el control de un Gobierno central, así este fuera poco eficaz en las fronteras. Principalmente, así se desdibujaba la autonomía y la autoridad indígena que efectivamente controlaba sus territorios. Como un *efecto de estado*, la producción de las fronteras permitía construir esa *idea del estado*, haciendo eco de Abrams, como un gobierno centralizado con control sobre los territorios, por lo menos en la legislación.

En Colombia, las propuestas específicas de planificación jurídico-administrativa de estos espacios implicaron un régimen tutelar bajo la subordinación al ejecutivo y dependencia de él en asuntos de administración pública, hasta que fuesen autónomos en términos oficiales. Presuntamente, ni los territorios nacionales ni, por ende, sus pobladores tenían la capacidad de autogobernarse, eran meras circunscripciones administrativas dependientes por completo del Gobierno central en términos de funcionamiento, presupuesto y organización burocrática. El ejecutivo tenía la facultad para designar a los funcionarios y administrar los territorios desde el centro del país hasta que sus habitantes estuvieran en condición de elegir su propio gobierno.

En cuanto a los asuntos civiles y penales, en esos territorios regían las leyes de los estados soberanos y también la legislatura general de la república. Incluso, en 1873, el Gobierno nacional implementó un código civil exclusivo para los territorios nacionales, con el cual se sustituyó el derecho civil español, que aún regía en todo el país como un legado de la Colonia<sup>23</sup>. En principio, estas jurisdicciones eran objeto de una triple reglamentación, al estar inscrita en una política central y regirse por las leyes de los estados soberanos y el código civil, en ocasiones contradictoria o incluso inaplicable.

Uno de los mecanismos del Gobierno central para gestionar esta responsabilidad política fue la creación de entes administrativos en dichos territorios para

<sup>21</sup> Harambour, *Soberanías fronterizas*, 100.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Tirado Mejía, *El Estado y la política en el siglo XIX*, 156.

afianzar su dominio sobre las zonas fronterizas<sup>24</sup>. Acá es de resaltar el poder de la burocracia en el proceso de legitimidad de un gobierno. En esa dirección, la Ley 39 del 4 de junio de 1868 reglamentaba la administración de estos espacios en los ámbitos civilizatorio, educacional y colonizador<sup>25</sup>. El gobierno y la jurisdicción de cada territorio eran responsabilidad de un prefecto con atribuciones políticas, administrativas, fiscales, militares y judiciales, el cual, sin embargo, debía responder principalmente al gobierno de La Unión. Con esta legislación, el Gobierno central constituía autoridades locales con un amplio margen de maniobra en el territorio, pero con una dependencia total del nivel nacional. Este aspecto iba en contra de la autonomía regional que había proclamado la Constitución de 1863 como soporte del sistema federal. Esto podría entenderse como una forma de empezar a limitar esos poderes locales, aunque en la práctica fue poco eficaz.

El prefecto era la principal autoridad en los territorios nacionales y, como tal, el representante directo del ejecutivo en ellos. El prefecto debía “atender con el mayor interés a la *civilización* de los habitantes del *territorio*, procurando reducir a poblaciones fijas a los indígenas errantes, i acostumbrarlos por medios suaves a la obediencia i sujeción a las leyes”<sup>26</sup>. Sus funciones eran equivalentes a las de los jefes de los estados soberanos. Entre las atribuciones del prefecto se encontraban mantener el orden público, promover la colonización, fomentar el progreso, proteger las rentas nacionales, garantizar el dominio de la república, sobre todo en el territorio a su mando, levantar el censo de la población y entregar un informe anual sobre el avance y el progreso<sup>27</sup>. El prefecto era la mayoría de las veces el único funcionario del Gobierno central en estos territorios.

Según la legislación, el presidente de La Unión debía nombrar al prefecto y removerlo libremente cada dos años y, a su vez, este podía nombrar a su secretario, a los corregidores y a los comisarios para los puntos que considerara necesarios. El corregidor se encargaba de ejecutar y hacer cumplir las leyes y el comisario fungía como agente de policía con la misión de controlar y garantizar el orden público. La normativa también dispuso que en cada territorio nacional existiera un notario para el otorgamiento de instrumentos públicos, nombrado por el poder ejecutivo con base en la propuesta formulada por cada uno de los territorios<sup>28</sup>. Todos estos funcionarios eran parte de la burocracia estatal, con

<sup>24</sup> Sobre este aspecto véase Acuña, “Vicisitudes de la ‘civilización’”.

<sup>25</sup> Ley 39 del 4 de junio de 1868, “que acepta la cesión hecha a la Nación de los Territorios de San Martín, San Andrés i San Luis de Providencia, i que determina el modo de administrarlos”, citado en Esguerra, *Compilación*, 4.

<sup>26</sup> *Ibid.* Énfasis agregados.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

la cual el Gobierno central intentaba demostrar una presencia efectiva en esos espacios. Para Olga Acuña, en uno de los pocos estudios sobre el territorio del Casanare, esta representatividad era altamente cuestionable. En algunos territorios no se encontraba el personal suficiente para cubrir todos los puestos y la mayoría de funcionarios carecía de los conocimientos necesarios para ejercer sus funciones, a tal punto que algunos no sabían ni leer ni escribir. La demora o el incumplimiento en los pagos para corregidores generaba, igualmente, cambios constantes en los agentes y un desinterés para dedicarse plenamente a sus funciones. Por ello, los habitantes preferían dedicarse a sus negocios y actividades, antes que a la función pública<sup>29</sup>. Como lo señala Ortiz para el caso del Ecuador, era un estado sin burocracia, habida cuenta de que las entidades del Gobierno en el ámbito local eran dependencias acéfalas, imposibilitadas de ejercer el poder del que supuestamente estaban investidas<sup>30</sup>.

La articulación entre federalismo y centralismo se acentuó, precisamente, con la subordinación de las autoridades civiles de estos territorios al Gobierno central; paradójico en un régimen que velaba por la autonomía regional. Aun así, la dependencia era mutua, pues para la aplicación de la política era necesaria la cooperación entre los distintos niveles de la gobernanza. Los habitantes de los territorios, supuestamente, no tenían participación en la elección del prefecto, con lo cual se restringía la participación de los habitantes en la administración pública. Este cargo era elegido directamente por el presidente, entre sus hombres de confianza en los territorios. Pero los prefectos y corregidores en general eran oriundos de la región y algunos de ellos habían sido nombrados por recomendación de los gobernadores de cada estado. Y si bien eran nombrados por la presidencia, la mayoría formaba parte de las élites políticas de los estados soberanos y estaba más imbricada con el poder local que con las autoridades nacionales. Una excepción fue el nombramiento de los prefectos del Casanare, donde se evitó nombrar a habitantes de la zona, vistas las divisiones políticas entre la población<sup>31</sup>. Así, con la elección de personal de confianza, el Gobierno central intentaba consolidar su autoridad en los territorios, pero quienes realmente seguían teniendo el poder eran las autoridades y élites locales.

Entre nombramientos libres y recomendaciones para prefecto y comisario, secretarios y notarios, las autoridades proyectaron tanto el control político de los territorios como el dominio y la continuidad administrativa como una forma de mantener el orden ante posibles oposiciones y levantamientos armados. Esto iba de la mano con las restricciones a la participación de los habitantes en las

<sup>29</sup> Acuña, “Vicisitudes de la ‘civilización’”.

<sup>30</sup> Ortiz, *La evangelización*, 5.

<sup>31</sup> Acuña, “Vicisitudes de la ‘civilización’”.

elecciones, precisamente cuando más disturbios se presentaban. La reglamentación emitida para los territorios nacionales cobijaba, inicialmente, tanto a la población considerada “civilizada” como a la “salvaje”, en la que indígenas y no indígenas tenían limitada su ciudadanía. Con algunas diferencias, los habitantes de los territorios quedaron atrapados en un mecanismo dual de inclusión y exclusión en cuanto a sus derechos políticos, determinado por el índice demográfico y el poder ejecutivo.

Por un lado, cuando el territorio contara con una población civilizada mayor de 3000 habitantes, podía enviar a la Cámara de Representantes en Bogotá a un comisario con voz y voto para la aprobación o no de las leyes concernientes a ese territorio. Con relación a los asuntos generales de los estados soberanos, el comisario tenía voz, pero no voto. Si su población era mayor de 25 000 civilizados, podía enviar un diputado al Congreso con voz y voto en lo concerniente a leyes de interés general. Y, si tenía más de 50 000 habitantes, podía enviar a todos los diputados que le correspondían, según el artículo 38 de la Constitución. Los sueldos, dietas y viáticos de los comisarios eran equivalentes a los de los senadores y representantes<sup>32</sup>.

Por el otro lado, los territorios no podían participar en la elección del Gobierno nacional, pues solo los estados soberanos tenían voto para las presidenciales. El derecho de los habitantes a elegir y ser elegido quedaba restringido a la participación en las corporaciones municipales. Las elecciones generales a la Cámara de Representantes eran las únicas que se llevaban a cabo en los territorios y tenían lugar cada dos años dentro de las corporaciones. Sin embargo, el derecho de las poblaciones del territorio a elegir no era automático, de alcanzar los índices demográficos exigidos, ya que se requería aún la aprobación del censo por parte del ejecutivo. Así, en 1872, el territorio de Bolívar, en Santander, contaba con una población de 7751 habitantes, de lo que se derivaba su derecho a enviar un comisario a la Cámara de Representantes, pero el censo no fue aprobado por el Congreso y el poder ejecutivo negó la validez del delegado elegido<sup>33</sup>. En este caso, como en otros, a los habitantes de los territorios se les negó su derecho a ser representados y a participar en las contiendas políticas nacionales, en un régimen que, en teoría, velaba por la democracia y la libertad. En este orden de ideas, los pobladores de esas zonas quedaban reducidos a meros habitantes sin ciudadanía, portadores de responsabilidades, mas no de derechos políticos.

Para el caso argentino, Marta Ruffini muestra que, durante el federalismo de finales del siglo XIX, las autoridades centrales asumieron el desarrollo cívico y

32 Pérez, *Geografía general, física y política*, 320-321.

33 Felipe Zapata, *Memoria del secretario de lo Interior I Relaciones Esteriores al Congreso Nacional de 1872* (Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas, 1872), 49.

material de los llamados, también allí, territorios nacionales. Con ello, lograron restringir el ejercicio de la ciudadanía de los habitantes y limitar la autonomía de las autoridades locales durante casi setenta años<sup>34</sup>. Para la autora, este fenómeno, que denomina *republicanismo tutelado*, da cuenta de la formación inconclusa del estado. La autora asume este proceso como un ejercicio de poder “desde arriba”<sup>35</sup>. Aunque hay algunas similitudes con el caso colombiano, especialmente en las limitaciones de la ciudadanía, la creación de los territorios nacionales acá no restringió el poder de los estados soberanos. Algunos incluso ni siquiera cedieron sus territorios o conservaron el control sobre los funcionarios nombrados por la presidencia para los territorios. Aún más, el gobierno de La Unión tuvo que articularse a estos grupos locales para poder afianzar su presencia en las fronteras. Más que un estado ausente o inconcluso —tal como lo queremos demostrar en este contexto—, hubo participación de múltiples actores en la formación del estado en La Guajira, Sierra Nevada y Motilones.

### Administración de La Guajira, Nevada y Motilones

El análisis de la figura de los territorios nacionales es fundamental para comprender el modo particular como las autoridades civiles empezaron a instaurar formas de gobierno delegativas en una relación híbrida entre el federalismo y un escape centralista para la administración y el control de las zonas de frontera. La respuesta institucional a la nueva responsabilidad política que implicaba la transformación de los indígenas insumisos en ciudadanos requirió de una política general que debía operar de igual forma en dichos territorios. Dado que con la constitución de tales jurisdicciones especiales se pretendió la homogenización de los espacios y la invisibilización de las particularidades geográficas y poblacionales, hay que preguntar allí si pudieron las autoridades del nivel central ejercer un poder soberano, especialmente en La Guajira y en Sierra Nevada y Motilones.

En 1871, el estado del Magdalena cedió por veinte años el territorio de La Guajira y el territorio de la Nevada y Motilones, a solicitud del Gobierno general<sup>36</sup>. Según el censo oficial de 1870, estos territorios contaban con una población

<sup>34</sup> Ruffini, “La consolidación inconclusa del Estado”; “Ciudadanía restringida para los territorios nacionales: contradicciones en la consolidación del Estado argentino”, *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* 17, n.º 2 (2006): 61-85.

<sup>35</sup> Martha Ruffini, “Federalismo y ciudadanía política en la mirada de los juristas argentinos sobre los territorios nacionales”, *Revista Nordeste* 26 (2007): 3-22.

<sup>36</sup> Ley 160 del 25 de septiembre de 1871 y Ley 155 del 24 de marzo de 1871, respectivamente, en Esguerra, *Compilación*, 113-120.

civilizada de 8390 habitantes en La Guajira y de 3673 en Nevada y Motilones<sup>37</sup>. Sus límites eran el territorio de La Guajira, que colindaba hacia el oriente con la ensenada de Calabozo y el golfo de Venezuela; hacia el norte y el noreste, con el mar de las Antillas, y hacia el este y el sur, con el estado del Magdalena. Este territorio estaba habitado por unos 40 000 indígenas salvajes, denominados guajiros<sup>38</sup>, con la península dividida administrativamente en tres corregimientos: Calabacito, Marichá y Soldado<sup>39</sup>. El hecho de que las autoridades civiles en gran parte desconocieran la dimensión de la península dificultaba aún más su control y gobierno. Por ello, hacia el final del periodo federal, el gobierno de La Unión contrató al naturalista inglés Frederick A. Simmons para recorrer la inexplorada región de La Guajira, cuyo fruto fue una minuciosa cartografía levantada por él (Imagen 1), en la que se resalta en rojo la localización y el predominio de las diferentes castas de indígenas guajiros en toda la península<sup>40</sup>.

Como lo señala James Scott, los mapas, como proyectos estatales, al dar legitimidad y simplificar las realidades sociales, les permiten a los agentes estatales “traducir”, localizar, nombrar y, por lo tanto, hacer más manipulables los espacios objeto de las políticas oficiales<sup>41</sup>. Ahora bien, la contratación y elaboración de esta cartografía les permitió a las autoridades del nivel central leer un espacio que aún no había sido descifrado con el mapa de Simmons, facilitando la identificación, distribución y ubicación de las diferentes castas guajiras, conocimientos que teóricamente aumentarían la operatividad de los funcionarios del Gobierno central. Además, al producir este conocimiento, las autoridades intentaban demostrar su control sobre espacios y poblaciones, si bien el mapa de Simmons, precisamente, ponía en evidencia la autonomía de los guajiros sobre su propio territorio y la ausencia de carreteras, instituciones y autoridades del nivel central.

Según los prefectos, el asiento de las autoridades en la capital de Soldado era imposible, por la difícil comunicación, en términos de vías y medios, de esta zona con las principales poblaciones, situación que *de facto* se agravaba con las frecuentes amenazas y agresiones de los indígenas. Por ello, los funcionarios prefirieron residir en Riohacha, pese a que la ciudad no formaba parte del

37 *Estadística de Colombia* (Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas, 1876), 10.

38 En algunos documentos oficiales de la época, ya fueran los informes misionales u otros, aparecen de forma indiferenciada las palabras *Guajira* y *Goajira*, al igual que la denominación de sus habitantes como *goajiros* o *guajiros*. Los grupos indígenas que se consideraban *goajiros* en ese entonces hoy en día se autodenominan wayúu. Acá preferimos utilizar el término *Guajira* y solamente se usa *Goajira* o *goajiros* cuando son citas textuales.

39 Ley 155 y Ley 160 de 1871. Véase Esguerra, *Compilación*, 113 y 118.

40 Frederick A. Simmons, “An Exploration of the Goajira Peninsula, U. S. of Colombia”, *Proceedings of the Royal Geographical Society and Monthly Record of Geography* 7, n.º 12 (1885): 781-796.

41 Scott, *Seeing Like a State*, 3.

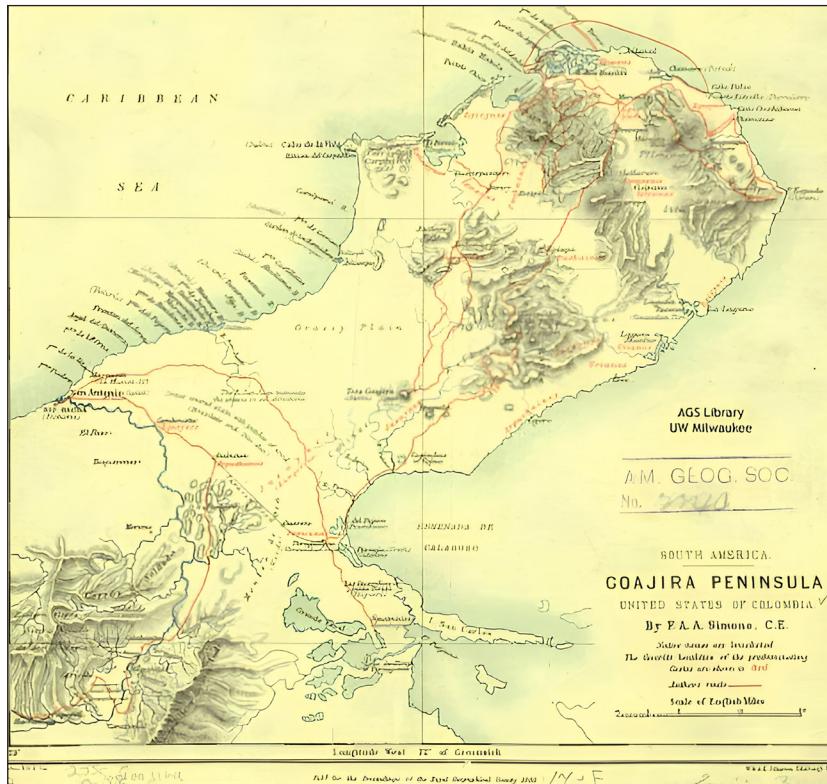


Imagen 1. Territorio nacional de La Guajira, 1885

Fuente: Frederick A. Simmons (1885), 781-796.

territorio de La Guajira, sino del estado del Magdalena, distante de los poblados indígenas<sup>42</sup>. Como puede verse, la presencia de los funcionarios del nivel central en La Guajira no solo era escasa, sino ineficaz, ya que las autoridades no podían ni recorrer ni asentarse allí y mucho menos ejercer dominio en el territorio.

El territorio nacional de la Nevada y Motilones fue constituido por la Asamblea del Magdalena con dos secciones territoriales que se encontraban distantes la una de la otra y en las que, además, habitaban distintas tribus indígenas, denominadas de forma genérica *arhuacos* y *motilones*<sup>43</sup>. La primera sección,

<sup>42</sup> Gil Colunge, *Memoria del secretario de lo Interior 1 Relaciones Esteriores de los Estados Unidos de Colombia para el Congreso de 1874* (Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas, 1874), 55.

<sup>43</sup> Dentro de la denominación de *arhuacos* fueron considerados cuatro pueblos indígenas que hoy se reconocen como diferentes: arhuacos (o ikas), los wiwas, los kogis y los kankuamos. A su vez, bajo la categoría de *motilones* se agruparon los pueblos de yukpas y barís.

denominada *territorio de la Nevada*, estaba conformada por las poblaciones de San Antonio, San Miguel, Marocaso, Rosario, Atánquez y San Sebastián de Rábago, y habitada por aproximadamente 6000 indígenas. Por su parte, la segunda sección, denominada *el territorio de los Motilones*, colindaba al oriente con el límite político con Venezuela y al occidente con las poblaciones del Jobo, Palmira, Espíritu Santo y Becerril, con una población indígena que se estimaba en unos 3500 a 4000 motilones<sup>44</sup>.

En la imagen 2, mapa elaborado en 1881 también por Simmons, se distinguen en amarillo estas dos secciones territoriales. A diferencia de La Guajira, Simmons resaltó en su cartografía los pueblos y villas con presencia de la Iglesia, más que la distribución de los asentamientos indígenas<sup>45</sup>. En este caso, la cartografía sugiere que el dominio en esos lugares recaía sobre la institución eclesial. Así mismo, el mapa, como una forma de conocimiento y control, permite ubicar vías, caminos y posibles rutas de acceso a los territorios indígenas.

Para garantizar la colonización y la seguridad de los habitantes de la Nevada y Motilones, la Asamblea del Magdalena cedió también el distrito de Espíritu Santo, con una población de 720 personas, ubicadas justo al pie de la serranía del Perijá, como capital para el asiento de las autoridades civiles del territorio<sup>46</sup>. En la práctica, durante el tiempo que duró la prefectura (1871-1885), las autoridades pasaban algunas temporadas en el distrito de Atánquez, en la Nevada, pese a que la capital era Espíritu Santo. Según los prefectos era imposible el asiento de los funcionarios en Espíritu Santo, pues la vía que conectaba dicho distrito con Valledupar era conocida como el “camino del riesgo”, por los peligros que representaban las emboscadas de los nativos. Las órdenes y providencias que se dictaban para el territorio de los Motilones solo podían ser transmitidas con una expedición o caravana de hombres armados para garantizar su recepción<sup>47</sup>. Además, por muchos años, en Espíritu Santo no había ni siquiera un sacerdote que suministrara los servicios eclesiásticos<sup>48</sup>. La distancia entre el asiento de las autoridades en Atánquez y el territorio de los motilones ocasionó que los esfuerzos burocráticos se concentraran en la Nevada y las acciones en la otra

44 Isaacs, *Las tribus indígenas del Magdalena*, 86-87.

45 Frederick A. Simmons, “On the Sierra Nevada of Santa Marta and Its Watershed (State of Magdalena, U. S. of Colombia)”, *Proceedings of the Royal Geographical Society and Monthly Record of Geography* 3, n. 12 (1881): 705-23.

46 Ley 155 de 1871, 24 de marzo de 1871, cediendo el Gobierno nacional los territorios de la Nevada i Motilones. *Diario Oficial* 2320; Ley 161 de 1871, 27 de septiembre de 1871, del Estado del Magdalena, adicionando la 155 que cedió al Gobierno nacional los Territorios de la Nevada i Motilones. *Diario Oficial* 2498; y *Estadística de Colombia*, 109.

47 En Pérez, *Geografía general, física y política*, 357-359.

48 ADSC, t. 106, 1-3: “Vecinos del corregimiento de Espíritu Santo solicitando el nombramiento de un presbítero”, 1.º de enero de 1874.



*Imagen 2. Territorio nacional de la Nevada y Motilones, 1881*

*Fuente: Frederick A. Simons (1885), 705-723.*

sección fueran casi nulas. Es decir, el gobierno de La Unión nombraba unas autoridades, pero, al igual que en La Guajira, tal burocracia era poco operativa, pues no lograban penetrar y mucho menos gobernar.

La administración de dichos territorios estuvo a cargo de un solo prefecto, para reducir gastos administrativos, cargo que en la mayoría de los casos fue

surtido por las élites regionales. Entre estos agentes, estuvieron Vicente S. Mestre —de la provincia de Valledupar—, quien fue senador en representación del estado del Magdalena en 1853, y le siguió Pedro N. Castro, político de la misma provincia, quien ostentó el cargo hasta 1876. Al recaer en un solo prefecto la administración de ambos territorios, la falta de personal representaba una falencia administrativa y burocrática. Entre tanto, la respuesta institucional para la implementación de la política civilizatoria requería su articulación con el poder regional, que no se restringía a las autoridades oficiales locales, pues lo ejercían también otros grupos sociales y económicos.

Otras autoridades del Gobierno central con presencia en los territorios eran los corregidores, nombrados directamente por el prefecto. En total, para el vasto territorio de la Nevada y Motilones y toda la población, existieron solamente siete cargos de corregidor, de los cuales únicamente recibían salario los corregidores y secretarios destinados a Espíritu Santo, Atánquez y San Antonio, por lo que los demás corregimientos quedaban desprovistos de estas autoridades, ya que les faltaba presupuesto suficiente con qué pagarlos. Existían en la letra los cargos de corregidor, pero eran imaginarios, porque no había quién ejerciera la autoridad. En respuesta a esta situación, en la Nevada el prefecto nombraba para estos oficios, sin sueldo, a jóvenes indígenas arhuacos que no sabían ni leer ni hablar bien el español<sup>49</sup>.

Ante la ausencia de personal de confianza, el prefecto terminó por delegar sus obligaciones en los indígenas que debía gobernar. Entonces los arhuacos no eran ingobernables, tal y como se enunciaba en la legislación, ya que podían reemplazar a los funcionarios estatales. Ahora bien, cabe preguntarse qué utilidad tenía para el Gobierno central y para el prefecto nombrar a indígenas que no sabían leer ni escribir. Por una parte, esas investiduras creaban la ficción de la presencia del Gobierno central y, por la otra, hacían una concesión a los indígenas, por ocupar cargos surtidos por su propia comunidad. Esta también fue una forma de conservar la tranquilidad, en la medida en que los indígenas no podían elevar las reclamaciones de sus comunidades sin pasar por el filtro del prefecto. Pareciera que esta manera de vincular a las comunidades terminó siendo una suerte de ilusión participativa, hecho que fortaleció el papel del prefecto, y con ello, el de las élites regionales en el ámbito político.

Un caso parecido presenta Camilo Mongua para el territorio del Caquetá. Apoyado en los planteamientos de Christopher Krupa, el autor investiga el estado delegado en la región del Putumayo-Aguarico, en la segunda mitad del siglo XIX<sup>50</sup>.

49 “Informe del prefecto de la Nevada i Motilones”, *Diario Oficial* 10, n.º 3110, Bogotá, 13 de marzo de 1874, 1486-1487.

50 Mongua, *Los rostros*, 1-11.

Su argumento es que esta particular forma de gobierno se caracteriza por el hecho de que son actores no estatales quienes ejercen funciones propias de las autoridades gubernamentales. Y ante la escasez de funcionarios adecuados, en este territorio nacional, el prefecto terminó por nombrar para el cargo de corregidores a comerciantes caucheros, pues eran ellos quienes históricamente hacían intercambios económicos con los indígenas y, por lo tanto, tenían una relación directa. Además, eran los encargados de vigilar y denunciar la llegada de extranjeros a los territorios limítrofes. Así que los caucheros ejercieron como autoridades al tiempo que defendían sus intereses ante la expansión de comerciantes foráneos.

Siguiendo al autor, desde mediados del siglo XIX, el estado cobró vida en el territorio del Caquetá con la mediación de “agentes no convencionales”, como misioneros y comerciantes. Esta estrategia permitió que Colombia, durante algún tiempo, pudiera mantener sus pretensiones territoriales sobre la zona fronteriza frente a las invasiones y reclamaciones de Perú, Ecuador y Brasil. Sin embargo, a finales del siglo XIX, el prefecto y los misioneros recomendaban nombrar foráneos para los cargos de corregidores, para evitar el vínculo tradicional entre caucheros y funcionarios. Los caucheros adquirieron mucho poder e influencia en la región, en algunos casos más que las mismas autoridades oficiales<sup>51</sup>. Por lo tanto, la articulación entre actores locales y autoridades civiles no fue una característica específica de La Guajira, la Sierra Nevada y Motilones, sino la forma que adquiría el estado en las zonas de frontera. Mientras el cargo del corregidor en el Caquetá fue atractivo para los caucheros, por obvias razones económicas, parecía que en la Sierra Nevada este cargo fue llamativo para los indígenas, como un intento de participación política dentro del aparato estatal. Sin embargo, a diferencia de los planteamientos de Mongua, consideramos que ese poder no fue adquirido por los nombramientos emitidos desde el orden central. Por el contrario, estos actores detentaban ese poder con antelación y, por ello, fueron considerados para esos cargos oficiales.

Dentro de la política de incorporación de los territorios nacionales, además de lo relativo a la administración, entraba la civilización de la población indígena. Durante el régimen federalista se promulgó una separación clara entre el gobierno oficial y la Iglesia. Aun así, con la Ley 39 del 4 de junio de 1868 se llegó al acuerdo mutuo entre ambas partes para establecer un régimen especial de administración, control y ocupación de los territorios. Pero esta no fue una política impuesta solo desde el nivel central, ya que, en La Guajira y Sierra Nevada y Motilones, desempeñaron un papel importante tanto las autoridades civiles como la iglesia local, especialmente el obispo de la diócesis de Magdalena.

<sup>51</sup> Mongua, “Fronteras”, 49-71.

Desde 1868, después de la cesión de estos territorios por el estado del Magdalena, el obispo de Santa Marta, José Romero, inició gestiones directamente con el presidente de La Unión, Manuel María de los Santos Acosta (1867-1868), para instalar una misión en Padilla (La Guajira) y otra en Valledupar. El obispo, apoyado en los postulados de la Constitución de 1863, reclamó sus derechos sobre la civilización de indígenas:

Con la Civilización de los indígenas no solo esas almas adquirirán los medios para salvarse, sino que la República, y muy especialmente, el Estado Soberano del Magdalena, ganará en población, se extenderá el comercio, y se facilitarán a la vez las vías de comunicación con nuestra hermana la República de Venezuela.<sup>52</sup>

La distancia de los liberales con la Iglesia provenía de su influencia en la política, pero el catolicismo era una creencia que compartía la mayoría de las élites del país, de uno u otro partido. Tomás Cipriano de Mosquera, desde su primer periodo presidencial (1861-1863), implementó una serie de medidas para reducir el poder de la Iglesia, entre ellas, la desamortización, inspección o tuición de cultos y la obligación del clero a jurar ante la Constitución de 1863 o ser, en su defecto, expulsado. Con estas reformas, el gobierno liberal buscó someter a la Iglesia al estricto control de las autoridades civiles, reducir sus propiedades y evitar su injerencia en la política. La gran influencia del clero en la sociedad colombiana fue percibida por algunos liberales como un obstáculo para el progreso, especialmente en el ámbito de las libertades individuales, la propiedad privada y la educación<sup>53</sup>. En el tema de la civilización indígena, no obstante, la Iglesia sería un gran aliado.

El obispo compartía con las autoridades liberales el interés por la civilización de los indígenas, a pesar de las políticas anticlericales. En 1867, reelegido presidente (1866-1867), Mosquera interfirió en el nombramiento de varios obispos y los desterró, entre ellos a José Romero. Por esta razón, este fue consagrado obispo en La Habana el 27 de abril de 1867. Entre los expulsados estuvieron los obispos de Pasto, Cartagena y Panamá. Para el presidente Mosquera, Romero era uno de los clérigos más corrompidos del país. Ese mismo año, Mosquera era derrocado y el Congreso levantaba las órdenes en contra de los sacerdotes, por

52 Carta del obispo de la diócesis de Santa Marta al vicario de la ciudad de Riohacha, oficio n.º 166 del 23 de noviembre de 1868, citada en Vicente Rizo, *Misiones de la Goajira y Sierra Nevada* (Santa Marta: Imprenta de Juan B. Cevallos, 1891), 11-12.

53 Ricardo Arias Trujillo, *El episcopado colombiano. Intransigencia y laicidad (1850-2000)* (Bogotá: CESO, Uniandes, ICANH, 2003), 35.

lo cual el obispo de Santa Marta pudo retornar y ocupar su cargo<sup>54</sup>. Más allá de sus diferencias con el liberalismo radical frente al papel de la Iglesia, el obispo conocía muy bien sus limitaciones financieras y humanas para emprender por sí solo semejante empresa. De ahí que promoviera, en conjunto con las autoridades del estado del Magdalena, crear en enero de 1869 una sociedad conocida como la Junta de la Misión.

El obispo le solicitó al vicario de Riohacha, Rafael Celedón, fundar una junta con los miembros de la sociedad más distinguidos del distrito, recoger los fondos necesarios y construir un reglamento para el funcionamiento de la misión. Todo esto, por iniciativa propia. Acá fue el obispo quien estableció relaciones con las élites y autoridades locales para emprender una función estatal: la civilización de los indígenas de La Guajira. La Junta empezó a operar con cinco miembros. Entre las recomendaciones de la Junta, dadas por el sacerdote Celedón, se dictaba que: (1) la misión debía establecerse directamente en el interior de La Guajira y no en Riohacha; (2) como garantía para los misioneros, el presidente del estado del Magdalena debía nombrar como regidores o autoridades a los mismos indígenas caporales o líderes que gobernaban en las rancherías de La Guajira, ya que esto permitiría que los jefes nativos ejercieran la autoridad por delegación y, poco a poco, se fueran sujetando a la autoridad civil; y (3) quienes fuesen a la misión debían brindar información explicativa sobre La Guajira que permitiera conocer sus localidades y poblaciones y establecer así el lugar más indicado para el asiento de la misión<sup>55</sup>. Con estos puntos, el sacerdote tomaba clara distancia respecto de la forma como estaban operando los funcionarios nombrados por el Gobierno central. Para controlar a los indígenas, la Junta debía tener una presencia real en sus territorios y no en la ciudad capital. Por ello debían delegarse algunas funciones a los indígenas y los misioneros debían estar en terreno. Para lograr legitimidad era insuficiente con el nombramiento de cargos, los funcionarios debían estar presentes en los territorios.

En apoyo a dicha iniciativa, el presidente Eustorgio Salgar (1870-1872) recibió con agrado el respaldo de la Iglesia. Con la Ley 45 del 4 de junio de 1870 “sobre reducción de indios salvajes”, se comprometió a auxiliar a las misiones católicas, especialmente en el territorio de La Guajira<sup>56</sup>. Para ese momento, los territorios aún no habían sido cedidos por el estado soberano del Magdalena y, aun así, las autoridades del nivel central preveían su jurisdicción y ya estaban expediendo normativas sobre la materia, aunque el proyecto del obispo ya

<sup>54</sup> Fernán E. González, *Poderes enfrentados Iglesia y Estado en Colombia* (Bogotá: Cinep, 1997), 193-196.

<sup>55</sup> Carta del vicario de Riohacha Rafael Celedón al obispo José Romero en Santa Marta, n.º 52 del 8 de enero de 1869, citado en Rizo, *Misiones de la Goajira y Sierra Nevada*, 13-14.

<sup>56</sup> Mejía Arango, *Los radicales*, 386.

estaba marchando. Independientemente de que la promesa se hiciera efectiva, la legislación legitimó el accionar de la Iglesia y la autorizó como un actor más en la tarea de gobernar. La creación de la Junta y las leyes emitidas dan cuenta de la unión gestada entre autoridades civiles y eclesiásticas, a nivel tanto nacional como local, por encima de sus diferencias políticas.

Esta promesa solo se haría real cuatro años después, en 1874, con la Ley 66 “sobre reducción y civilización de indígenas”, que le dio al Gobierno central \$31 000 para los proyectos de colonización, las misiones y el pago de empleados, distribuidos entre los diferentes territorios<sup>57</sup>. La ley también reglamentó la creación de una junta general en cada corregimiento de los territorios, encargada de inspeccionar y dirigir la civilización indígena. Como elemento novedoso, ahora la junta debía estar conformada por las élites locales, pero articulada con las diferentes autoridades del territorio del nivel central, de los estados soberanos y de la iglesia local, con un representante del poder ejecutivo, la mayoría de las veces, el prefecto; otro del gobierno del estado soberano, preferiblemente el gobernador; más el director de las misiones de la diócesis, que casi siempre era el obispo; un secretario y un tesorero. La junta general, a su vez, estaría apoyada por una junta subalterna, compuesta por el comisario, el maestro, un misionero y un representante de las parcialidades indígenas, en cada lugar de los territorios en los que hubiera una misión. Si era necesario, la fuerza pública también establecería guarniciones militares para brindar seguridad a los civilizados contra los asaltos de los “salvajes”, proteger el comercio y garantizar el tránsito libre y los correos<sup>58</sup>. Evidentemente, el gobierno de La Unión no quería quedarse por fuera y la nueva legislación intentaba centralizar la política misional propuesta por el obispo. Todos estos funcionarios conformarían la burocracia necesaria para lograr la incorporación.

Con esta última ley se hizo efectivo, por fin, el apoyo gubernamental prometido por el presidente Salgar al obispo José Romero, con un presupuesto asignado para los territorios nacionales de La Guajira, la Nevada y Motilones de \$5000, de los cuales solamente podían destinarse para las misiones de La Guajira \$500, y para las de la Sierra Nevada y Motilones, \$400, y el resto se destinaba al pago de los empleados públicos y al fomento de la colonización<sup>59</sup>. Como frente a los gastos de administración pública el presupuesto para las misiones resultaba insuficiente, y ante la falta de financiación, fue fundamental el apoyo de la iglesia local, especialmente su aporte de misioneros, para alcanzar el intangible ideal de civilización enarbolado por el Gobierno nacional.

<sup>57</sup> Ley 66 de 1874, 1.º de julio de 1874, sobre reducción i civilización de indígenas. *Diario Oficial* 3210, 1.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Véanse Ley 66 del 1.º de julio de 1874, 1; Esguerra, *Compilación*, 118-119.

No obstante, por lo menos para la misión de La Guajira, los recursos oficiales llegaron tarde, aunque el obispo y los misioneros ya venían implementando una propuesta antes de que el gobierno de La Unión la reglamentara. En esa dirección, la Junta de Misiones del Magdalena había instalado una misión en Marahuyén, poblado ubicado a tres o cuatro millas de Riohacha, principal centro comercial de la península de La Guajira, a cargo del sacerdote Rafael Celedón, quien durante tres años intentó establecer un sistema de catequización basado en predicaciones y ceremonias religiosas. Así, en compañía de varios hombres y mujeres, como también de jefes indígenas, el religioso logró hacer varias expediciones a las rancherías de los guajiros cerca de Riohacha, en las que organizó la iglesia y, además, bautizó a 287 guajiros. Según Celedón, los indígenas adultos no estaban dispuestos a recibir la doctrina, pero no se oponían a que sus hijos fueran bautizados. Por lo tanto, el avance en la civilización de los indígenas hasta el momento estaba limitado a la inmersión del primer sacramento. Sumado a ello, la diócesis no contaba con el personal suficiente ni los fondos necesarios para sostener la misión, por lo que fue abandonada en 1873, o sea, un año antes de que el Gobierno central creara oficialmente las juntas generales y adjudicara presupuesto para las misiones<sup>60</sup>. No obstante, la Junta del Magdalena y su reglamentación, con algunas excepciones, fueron un precedente para la creación de las juntas generales de misiones en los territorios nacionales.

Aunque ya existía la normativa oficial, el siguiente intento por restablecer la misión de La Guajira tampoco fue liderado por las autoridades centrales, sino por dos misioneros extranjeros: los presbíteros holandeses Juan Antonio Te-Riele y Fernando E. Cornelio Kieckens, provenientes de la isla de Curazao. En enero de 1880, siete años después de que desapareciera la misión de La Guajira, estos sacerdotes se presentaron ante el obispo José Romero en Santa Marta para solicitar las autorizaciones necesarias para continuar la obra civilizadora ya emprendida por él, corriendo ellos con todos los gastos<sup>61</sup>. Incluso para estos extranjeros la autoridad reconocida en materia de civilización era el obispo y no el prefecto. En ese momento, el obispo José Romero veía una nueva oportunidad para restablecer su proyecto evangelizador en La Guajira sin tener que aportar un solo peso o depender de los recursos oficiales, así que en mayo de 1880 le comunicó al presidente del estado del Magdalena y al presidente de La Unión, Rafael Núñez (1880-1882), la instalación de una nueva misión en el territorio de La Guajira con los misioneros extranjeros. Pero el obispo no estaba solicitando su autorización, sino informándoles acerca de las acciones emprendidas, pues

<sup>60</sup> Rizo, *Misiones de la Goajira y Sierra Nevada*, 15-23; Eugenio de Valencia, *Historia de la misión Guajira, Sierra Nevada y Motilones. Colombia (América): 1868-1924* (Valencia: Imprenta de Antonio López, 1924), 7-9.

<sup>61</sup> Rizo, *Misiones de la Goajira y Sierra Nevada*, 7-8.

ya se consideraba parte de la burocracia oficial y, con tal prerrogativa, estaba ejerciendo el gobierno en los territorios cuando solicitó a las autoridades locales tomar las medidas pertinentes para llevar a cabo la obra de civilizar a los guajiros. Del mismo modo, Romero gestionó ante el Congreso un proyecto de ley que eximiera de derechos de aduana las mercancías que se introdujeran para el servicio de la misión<sup>62</sup>. En este caso, el obispo tenía un papel fundamental en la gestión del presupuesto y en la aprobación de leyes para garantizar el éxito del proyecto. Sin embargo, después de cinco años, los dos misioneros no resistieron las altas temperaturas de La Guajira ni las penurias a las que se enfrentaban, por lo agreste del terreno y las distancias que debían superar entre las diferentes rancherías. Por estas razones desistieron de su labor y La Guajira quedó sin la presencia de misioneros, por lo menos hasta finales del siglo XIX<sup>63</sup>.

Los primeros esfuerzos oficiales para la administración de los territorios nacionales fueron precarios e insostenibles. Así, por ejemplo, la capacidad del prefecto para ejercer el control sobre estos vastos territorios era casi nula, a lo que se sumaba la falta de presupuesto, la poca preparación y la escasez de otras autoridades en apoyo a esta labor, factores que hacían que la presencia de las autoridades del nivel central en los territorios fuera mínima. Eran autoridades nombradas legalmente, pero sin presencia, espacio o medios de acción. Ante esta situación, el obispo, los misioneros y las élites locales llevaron a cabo sus propias iniciativas en La Guajira y en la Nevada y Motilones, actores sin los cuales era poco o nada lo que podían hacer los funcionarios nombrados por el Gobierno nacional. De ahí que las autoridades civiles tuvieran que recurrir a la cooperación o delegación de sus funciones en agentes no estatales, como comerciantes, indígenas, élites políticas y, especialmente, misioneros, para ejercer el gobierno y mantener la ficción de su dominio sobre estos espacios.

Varias disposiciones y normativas de carácter general dan cuenta del ejercicio de gobierno de las autoridades del nivel central. La elaboración de mapas, los nombramientos y las leyes eran los mecanismos que encontraba el gobierno de La Unión para demostrar su presencia y control sobre las zonas de frontera, en las que sus instituciones eran inexistentes. Más allá de la legislación, el desarrollo de la política civilizatoria en cada uno de los territorios pasaba por su articulación y ejecución entre las autoridades civiles, eclesiásticas y élites

62 ADSM, t. 114, 9: “Carta de José Romero al presidente del estado del Magdalena nombrando como superior de la Misión Goajira al señor Presbítero Juan Antonio te Riele”, 15 de mayo de 1880, *Repertorio Eclesiástico*, serie 1, n.º 5, 1880; t. 114, 132: Antonio Zúñiga, secretario general del estado soberano del Magdalena, “Carta sobre Misiones en la Guajira”, 15 de mayo de 1880, *Repertorio Eclesiástico*, serie 1, n.º 5, 1880; t. 114, 9: “Carta de José Romero dirigida al secretario del interior sobre misioneros en la Guajira”, 16 de mayo de 1880, *Repertorio Eclesiástico*, serie 1, n.º 5, 1880.

63 De Valencia, *Historia*, 5-6.

del nivel local. Y mientras el gobierno de la Unión solo llegaba a los territorios con el nombramiento de las autoridades del nivel central, los otros actores ya detentaban el poder y buscaban ser reconocidos como parte integral del estado. Por ello, la legislación de La Unión autorizaba a algunos de esos actores a hablar en su nombre.

Con la Ley 66 de 1874, el gobierno liberal terminó por reconocer jurídicamente el papel de los religiosos como agentes clave para ejercer el dominio estatal en las fronteras de la nación, tal y como lo habían sido durante la Colonia. El obispo de la diócesis del Magdalena, aun antes de emitirse la legislación oficial, ya ejercía autoridad en La Guajira. Romero y los misioneros emprendían acciones para la civilización indígena y solo buscaban al Gobierno central para obtener recursos y regularizar sus acciones, pues supieron articularse con la nueva burocracia y llenar el vacío institucional para introducir sus propios proyectos, los cuales sirvieron de modelo a la política nacional. La iniciativa de hacer presencia con un aparato burocrático provino precisamente de la iglesia local y las élites regionales, más que del Gobierno central<sup>64</sup>. Sin embargo, los territorios nacionales no eran por entonces circunscripciones eclesiásticas independientes, sino parte de las diócesis y como tales estaban insertos en la jurisdicción nacional. De ahí la importancia del reconocimiento oficial. Con la reglamentación estatal, las funciones del prefecto, al igual que las de los misioneros y de las juntas, terminaron por solaparse, cuando se trató de velar por el establecimiento de poblaciones fijas, promover la agricultura y la ganadería, establecer escuelas y persuadir a los nativos de acatar las leyes del Gobierno central y local. La realización de estas acciones en el terreno fueron producto no solo del Gobierno central, sino de la intervención de diferentes actores: misioneros, funcionarios y élites. Este gobierno delegativo se fue instaurando así, lentamente, como una forma de legitimar y articular el poder religioso con el poder civil en las zonas de frontera.

### **Instrucción pública como mecanismo de control de la población indígena**

Para los liberales de mediados del siglo XIX, la instrucción pública era el fundamento de la política republicana y la vía principal para alcanzar la anhelada civilización<sup>65</sup>. La educación pública se convertía, entonces, en el puente para la unificación cultural del país. Por ello, la política civilizatoria estuvo

<sup>64</sup> Catalina Muñoz, para un periodo posterior, también muestra cómo los indígenas arhuacos hicieron que el Gobierno central tuviera una presencia real en sus vidas. Muñoz, “Indigenous”, 309.

<sup>65</sup> Palacios y Safford, *Colombia*, 439.