

La “ciudad – provincia” en la formación de Estados latinoamericanos

Miguel Silva Moyano
Universidad Nacional de Colombia

En casi todos los territorios de América Latina, durante los últimos doscientos años, han coexistido proyectos políticos fundamentados en poderes locales que han controvertido el proceso de constitución de Estados Nacionales y han puesto contra la pared la propia integridad de los mismos. El modelo del Federalismo, en algunos Estados se ha mantenido por encima de las dictaduras y golpes de Estado como si se tratara de una discusión superada, así más tarde ese mismo federalismo latinoamericano se manifieste en oportunidad para el resquebrajamiento del Estado. Ni los poderes locales han sido suficientemente fuertes para constituirse en proyectos políticos autónomos, ni los Estados han logrado construir verdaderos proyectos unitarios más allá de la falsa discusión entre centralismo y federalismo.

Las diferentes rutas de construcción de los Estados en América Latina, tienen un patrón común: América Latina, pasó de ser una constelación de “ciudades-provincia” inmersas en el contexto de vacío de poder y de incertidumbre política de las primeras décadas del siglo XIX, a ser un conjunto de Estados débiles, con fuertes tensiones internas y evidentes síntomas de inestabilidad política, salvo algunas excepciones, la más notoria de ellas la de Chile. La pregunta sobre la soberanía y sobre el territorio siguen siendo doscientos años después, asuntos implícitos en los conflictos intrasociales en América Latina, que se han mantenido latentes gran parte del tiempo pero que de vez en cuando salen a la luz pública de manera violenta. Nación, Estado y territorio componen la matriz de la ambigüedad política de América Latina.

A principios de siglo XIX, con el desmoronamiento de la Monarquía Católica, se desataron una serie de guerras civiles en todos sus territorios. Las disputas por asumir el poder político en un escenario de vacío de poder¹ y de incertidumbre política, derivados de la contundente derrota de la corona a manos de Napoleón, llevaron al desarrollo de ruidosos debates sobre la cuestión de la soberanía que se saldaron tanto en escenarios de discusión como en los campos de batalla. Diferentes concepciones del mundo y de la política entraron en conflicto y configuraron una compleja maraña que en últimas derivó en el inicio del proceso de construcción de Estados, tanto en el continente americano como en el capítulo europeo de la Monarquía.

La historiografía tradicional, sobre todo en los trabajos desarrollados durante el siglo XX bajo la sombrilla de los variopintos nacionalismos, introdujo la hipótesis de la existencia de naciones en el siglo XIX en América Latina que lograron la independencia luego de llevar a cabo con éxito una serie de guerras de liberación nacional contra el dominio de una

¹ PEREZ VEJO (2010) p. 43

potencia extranjera encarnada, para el caso de esta ficción, por el Imperio Español². Es curioso incluso cómo algunos de estos relatos elaboran estrambóticos anacronismos para hablar de la Independencia de Colombia, la independencia de Argentina, la independencia de México y respectivamente para cada uno de los Estados tal cual los hemos conocido durante el siglo XIX y el siglo XX.

Como lo ha demostrado recientemente Tomás Pérez Vejo³, partiendo de los trabajos de Antonio Annino, Francois-Xavier Guerra y Jaime Rodríguez, entre otros pioneros del revisionismo de la historiografía del mundo hispánico, ni hubo naciones propiamente dichas, ni hubo guerras de liberación, ni hubo guerras de independencias propiamente dichas. Siguiendo la argumentación de Pérez Vejo, dichos enfrentamientos bélicos tienen explicación e interpretación a partir de la pregunta sobre la soberanía. ¿Ante la ausencia del rey, quién debe gobernar?⁴ Como es natural ante una pregunta de esa trascendencia, las respuestas desde las ideas políticas no respondieron a un patrón unánime sino que se tradujeron en diferentes proyectos políticos con diferentes concepciones del mundo y que en términos generales dependieron de factores como la concepción del territorio sujeto de dicha soberanía, la relación con la metrópoli, la relación con los centros de poder más cercanos, la capacidad coercitiva propia y la capacidad de movilizar efectivamente dicha capacidad, entre otros.

En la práctica, la respuesta se construyó a través de la guerra. Insisto, no de la supuesta guerra entre criollos y chapetones (españoles). Fue un intrincado conjunto de enfrentamientos bélicos con diferentes actores y diferentes motivaciones que se puede entender a partir de varias dimensiones, una de ellas es la dimensión territorial que necesariamente incluye las diferentes relaciones que se establecen en la práctica entre soberanía y territorio, y cómo, a partir de dichas relaciones, se constituyen diferentes objetos políticos, diferentes experimentos que durante dos siglos desembocaron en los Estados que conocemos actualmente, con sus fortalezas y debilidades. Si las instituciones se construyeron sobre algún tipo de herencia, no fue precisamente sobre la tradición de la administración de la Monarquía católica sino sobre el resultado de las disputas del siglo XIX y su proyección en los siguientes siglos. Es allí, en la interpretación de las disputas entre las provincias, donde se pueden ubicar algunas respuestas.

Como señala Pérez Vejo, una de las grandes marcas del mundo hispánico es el carácter urbano que le caracterizó desde el mismo proceso de colonización del territorio⁵. El gobierno de la Monarquía Católica se materializó en lo local a través del gobierno de lo urbano más que de lo rural e incluso constituyó instituciones como el Cabildo⁶. En este sentido los centros urbanos ocuparon un papel principal en la administración del Antiguo Régimen y es a partir de ellos que se construyen las provincias. Las provincias no aparecen en sentido estricto como entes propiamente dichos sino, como señala Francois-Xavier Guerra, una “comunidad intermedia entre las ciudades y el reino”⁷; es a partir de la relación

² CHIARAMONTE Y SOUTO p.311

³ PEREZ VEJO (2010)

⁴ PEREZ VEJO (2010) p.123

⁵ PEREZ VEJO (2010) p.14

⁶ CHIARAMONTE, CIUDADES PROVINCIAS... P.90

⁷ Las mutaciones de la identidad p. 194

entre municipios que dependen de una ciudad principal o grandes extensiones rurales que dependen de un centro urbano⁸ de carácter principal que se definen las provincias. El papel de las ciudades en la construcción de los Estados Modernos no es una consideración nueva. Charles Tilly⁹, ya había planteado hace algunos años la importancia que adquieren las ciudades y sus *hinterlands* en el proceso de construcción de los Estados.

De hecho, siguiendo la argumentación de Tilly sobre el papel de las ciudades en la formación de los Estados, a partir de la matriz que relaciona Capital y coerción, las ciudades también adquieren cierto grado de importancia cuando logran desarrollar cierta capacidad de coerción, a través de la conformación de cuerpos de milicias que para el caso hispánico, además de servir para tareas urbanas de vigilancia y resolución de conflictos, contribuyeron a la expulsión de los musulmanes de la península¹⁰. Como parte de las llamadas Reformas Borbónicas del siglo XVIII, la Monarquía Católica creó cuerpos de milicias en los principales sus principales centros urbanos que incluso le sirvieron para repeler las invasiones inglesas a la Provincia de Buenos Aires en el Virreinato del Rio de la Plata.¹¹

Pero además de la acumulación de capital y una relativa capacidad de coerción, las ciudades también se constituyeron en los escenarios inmediatos de formación de identidades locales, no solo en el capítulo americano de la Monarquía Católica. Según el modelo que establece François-Xavier Guerra “las identidades políticas americanas aparecen escalonadas en varios niveles. En la base, la pertenencia a pueblos, villas y ciudades jerarquizados en función de su rango alrededor de la ciudad principal, la “patria” por excelencia”¹². Si bien, no podemos hablar de Naciones Modernas como lo advierte Pérez Vejo, es claro que en lo local, por lo menos a nivel provincial, las identidades juegan un papel importante en la autoconcepción de las mismas como entes soberanos. Los lazos familiares y las narrativas locales formaron identidades en las provincias que se aproximan más al concepto de “patria” que al de nación en sentido moderno¹³.

Esta confluencia de capital, coerción e identidad ubica a las ciudades principales y, por esta vía, a las provincias en el primer plano de los actores que intentan dar respuesta a la ambigüedad política desatada con la implosión de la Monarquía Católica y con ella los parámetros establecidos de Soberanía¹⁴.

⁸ GUERRA, François-Xavier. “Las Mutaciones de la Identidad en la América Hispana” En: ANNINO, Antonio y GUERRA, François-Xavier (Coord.) Inventando la Nación: Iberoamérica siglo XIX. México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p.194

⁹ TILLY, P.87

¹⁰ Tilly p. 93

¹¹ Perez Vejo p.224

¹² P.195

¹³ PEREZ VEJO P.133

¹⁴ José Carlos Chiaramonte y Nora Souto, quienes han abordado el asunto de lo local desde el revisionismo, afirman “que las figuras principales de los movimientos de independencia serían las ciudades, verdaderas entidades soberanas e independientes, libres de actuar por sí, a través de ayuntamientos y de la voz de sus «apoderados» en las juntas y congresos por ellas convocados.”(CHIARAMONTO Y SOUTO p.314)

Las provincias fueron en cierto modo, en la práctica, los primeros objetos políticos que se constituyeron en entidades con atribuciones soberanas. Luego de la instauración del Consejo de Regencia, se inició un proceso de proclamación de Juntas de Gobierno en casi todo el territorio de la Monarquía católica, con base en una concepción ampliada de los cabildos que venían funcionando en los principales centros urbanos. Estas Juntas de Gobierno aparecieron sobre la marcha sin siquiera tener claro un proyecto político y mucho menos una concepción homogénea del mundo en el conjunto de ellas.

Estos intentos por establecer una ruta para las Juntas de Gobierno en Cada provincia derivó en enfrentamientos civiles, en los que los teatros de guerra eran básicamente las ciudades: quien controla la ciudad principal controla la provincia y de hecho impone su proyecto político básicamente a través de la constitución. Los primeros textos constitucionales que aparecen no responden al conjunto de las Naciones Modernas que hoy conocemos sino a la declaración de la instalación de Juntas de Gobierno, autónomas frente al consejo de regencia pero con una jurisdicción básicamente provincial. En el Virreinato de la Nueva Granada, los primeros experimentos constitucionales no contemplaron un alcance jurisdiccional hacia la totalidad del territorio sino que más bien fueron herramientas de las provincias para erigirse como soberanas, por ejemplo la constitución de Cundinamarca del 30 de marzo de 1811, a pesar de ser proclamada en Santafé, “ciudad capital” del Virreinato en el antiguo régimen, solo contemplaba como propio el territorio de la provincia de Cundinamarca. Algunos meses antes de que en Santafé, Antonio Nariño proclamara la Constitución de Cundinamarca, la provincia del Socorro¹⁵ se había constituido como ente soberano mediante la promulgación de la que es conocida como la primera constitución provincial promulgada en los territorios del virreinato.

La primera mitad del siglo XIX estuvo caracterizado por la aparición de múltiples confrontaciones entre provincias. Como señala Miguel Ángel Centeno, estos conflictos entre provincias (que Centeno llama *Regional Rebellions*) se caracterizaron por ser confrontaciones bélicas que a pesar de su tamaño reducido en la que participaban pequeños grupos armados a menudo de carácter irregular, resultaron muy sangrientas. Según Centeno, este tipo de guerra se constituye en el prototipo de guerra en América Latina que se puede caracterizar como “*nasty, brutish and short*”¹⁶. En el mismo sentido Tulio Halperin, señala como elemento característico de “las violencias”, que siguieron a las independencias, la ruralización y atomización de la coerción difundiendo las armas por todo el territorio.¹⁷

En el Virreinato del Río de la Plata, tras el alzamiento de Mayo de 1810, la provincia de Buenos Aires constituyó una Junta Suprema y de inmediato exigió a las juntas de las provincias vecinas acatar su autoridad permitiéndoles a cambio representación en la misma. La provincia de Córdoba, compuesta además por las ciudades de Mendoza, San Juan y San Luis se niega a acatar el llamado de la Provincia de Buenos Aires y se constituye en el

¹⁵ La provincia del Socorro fue reconocida como tal por el Virrey Ezpeleta el 9 de julio de 1795; años más tarde se conformó una Junta de Gobierno, una versión ampliada del cabildo que redactó y promulgó La Constitución del Estado Libre e Independiente del Socorro (15 de agosto de 1810).

¹⁶ CENTENO, p. 62

¹⁷ HALPERIN, p. 142

bastión de Santiago de Liniers y su proyecto de mantenimiento del Régimen Monárquico. Lo que a simple vista aparece como una fácil victoria de Buenos Aires esconde una serie de realidades más complejas a nivel local que van a derivar en años posteriores en proyectos políticos como el de las constantes sublevaciones de la ciudad de Santiago del Estero en la década del diez o la fundación de la República Federal del Tucumán (1820), entre otros.

La lenta disolución de los Virreinos a manos de las Juntas Supremas declaradas en las ciudades en los primeros años de la década de 1810, trajo consigo esta serie de disputas que en términos generales podrían ser agrupadas en tres grandes rutas que siguieron y que finalmente desembocaron en los Estados nacionales que reconocemos como tal en el siglo XXI. El proyecto político definido por cada junta determinará para los años que siguen a la instauración de las mismas el carácter y el sentido de las guerras que se libran. Las asimetrías, marginales en todo caso, entre las provincias desembocaron en una serie de confrontaciones bélicas de baja intensidad pero altamente sangrientas.

Algunas provincias, las que había habido adquirido un poco más de relevancia política que las otras en el contexto de la vigencia de la Monarquía católica, pusieron en marcha proyectos políticos de carácter unitario sobre la base de las fronteras heredadas de la administración borbónica¹⁸. La experiencia de Cundinamarca (Virreinato de la Nueva Granada) y Buenos Aires (Virreinato del Río de la Plata) señala que las provincias que sirvieron como sede a las Reales Audiencias, y a la Administración de la Monarquía en general, pusieron en marcha procesos de centralización a su favor mediante el ejercicio de la guerra o mediante la disuasión. Las diferencias en la acumulación de capital y las capacidades de los cuerpos de milicias entre una y otra provincia arrojaron niveles diferenciados de relacionamiento entre las mismas. En esta ruta, las provincias asumieron un papel expansivo, recurrieron a la guerra para someter a otros proyectos políticos diferentes al suyo y concibieron la soberanía con base en parámetros de unidad indispensables para la formación de Repúblicas. Las disputas entre Cundinamarca y las Provincias Unidas de la Nueva Granada se vieron interrumpidas por el arribo de la expedición enviada por la Corona para la restauración del Antiguo Régimen y en un hecho sin precedentes los dos proyectos políticos pactaron un armisticio para enfrentar a las fuerzas expedicionarias que lograron restablecer por algunos años el Virreinato de la Nueva Granada.

En respuesta a dichos procesos unitaristas, aparecieron proyectos políticos que, a partir de la concepción de la soberanía en manos de las provincias, formaron objetos políticos a partir de alianzas y que luego serían identificados de manera errónea como Federalistas. No se forman naciones ni se reconoce la soberanía en manos de la Nación sino se construye una tradición que perduraría casi todo el siglo XIX en la que la soberanía estaba en cabeza de las provincias y no de los ciudadanos.

La Figura de las Provincias Unidas o Ligas, promovidas por provincias como la de Tunja, Caracas, e incluso los territorios de la banda oriental del territorio del Virreinato del Río de la Plata, promovieron el reconocimiento de la igualdad entre las provincias y establecieron como objetivo de dichos pactos la defensa común frente a la “agresiones externas” que en

¹⁸ PATIÑO P. 63 Y PEREZ VEJO P. 147

realidad significaba la defensa del proyecto político republicano frente al proyecto político de restablecimiento del Antiguo Régimen, que no desapareció con la instauración de las Juntas y que recibió apoyo pocos años después mediante el envío de tropas expedicionarias. Cada provincia, en tanto soberana, contaba con la potestad de formar sus propios ejércitos por lo que la figura de las Provincias Unidas de las primeras décadas nunca logró construir ejércitos nacionales propiamente dichos.

La tercera vía fue la de las autonomías radicales. Entre 1820 y 1850, las provincias que inicialmente habían declarado su soberanía y habían proclamado constituciones se desmembraron lentamente y sucumbieron ante el Autonomismo Radical. Si bien la Provincia de Buenos Aires había sido incapaz de centralizar el poder en la Junta Suprema, los intentos de fundar Provincias Unidas o repúblicas Federales, que habían surgido como respuesta al proyecto de Buenos Aires, también fracasaron; por ejemplo, la República Federal de Tucumán que había sido proclamada en 1820 al cabo de un año se había disuelto en tres provincias soberanas: Santiago del Estero, Catamarca y Tucumán; algo similar ocurrió con las provincias soberanas del Cuyo y Entre Ríos. Cada una de estas provincias rechazó en cierto modo compartir su soberanía y se constituyó temporalmente en un sujeto político autónomo del poder central.

Durante el siglo XIX ninguno de estos proyectos políticos logró imponerse con éxito ante la incapacidad de hacer la guerra a gran escala. Aquí los enfrentamientos entre la provincia de Buenos Aires y el resto de provincias derivadas del Virreinato del Río de la Plata sigue siendo el mejor ejemplo de la variabilidad de la correlación de fuerzas entre las provincias, expresada en la guerra. A pesar de las diferencias de poder entre las provincias, ninguna estuvo en capacidad de centralizar efectivamente el poder ni controlar el territorio. Dicha incapacidad para construir proyectos unitarios llevó a que las disputas entre las provincias arrojaran el resultado de la paradoja que Carlos Patiño¹⁹ a partir de la hipótesis belicista: Una alarga paz internacional simultánea a prolongados periodos de violencia interna generalizada, que son evidencia de la débil ruta de construcción de los Estados en América Latina y la insuficiencia demostrada para centralizar el poder y monopolizar la coerción, requisitos indispensables para la constitución de Estados Modernos.

La historiografía tradicional, soporta una paradoja. Si bien afirma la existencia de una Nación previa a las independencias, por otra parte tiende a interpretar las disputas entre “centralistas” o “unitarios” y “Federalistas” a la luz de valoraciones ideológicas para las que la autonomía de los gobiernos locales es visto a través de un lente normativo como el estadio ideal para los Estados, mientras que la centralización del poder político y el control territorial sobre la base de los modelos unitarios son asociados a la herencia de la Monarquía Española y a proyectos políticos reaccionarios. Por esta vía la formación de los partidos políticos, también es analizada a partir del lugar común de asociar a los partidos liberales con el federalismo y a los conservadores con el centralismo. Sin embargo, como cada provincia asumía su carácter soberano, los partidos políticos actuaron de una manera básicamente provincial y en muchos casos el poder en cada provincia resultaba mucho más atractivo que el poder de la Federación.

¹⁹ PATIÑO (2010) p.92

En Antioquia, provincia que perteneció al Virreinato de la Nueva Granada, por ejemplo, a partir de 1840 la disputa entre los liberales y los conservadores no estuvo enmarcada en la obediencia o no a Bogotá sino que se trataba de la disputa entre liberales y conservadores, ambos autonomistas por tomar el control de la provincia. En 1864, mientras los liberales “gobernaban” a los Estados Unidos de Colombia, una violenta revuelta conservadora depuso al gobierno liberal de Antioquia. En provincias de con carácter autonomista como la de Antioquia, adquirieron mayor relevancia política las disputas al interior que las supuestas disputas entre centralistas y federalistas. En 1813 Antioquia ya se había declarado Estado soberano, condición que reafirma con una nueva constitución en 1856 y otra en 1863.

Si la primera mitad del siglo XIX se caracterizó por la primacía de las “ciudades-provincia” como sujeto de soberanía, la segunda parte de ese siglo y casi todo el siguiente, se va a caracterizar por la construcción de Naciones y por esta vía la construcción de Estados-nación. Los Estados de América Latina logran sobrevivir al siglo XX, salvo algunos pequeños traumatismos²⁰ como la creación del Estado de Panamá, escindido de Colombia, lo que marcó el inicio del siglo. En general, como señala Pérez Vejo, en América Latina se tuvo que definir todo: “el marco de la soberanía”, “la forma de gobierno” y “el ser de la nación”²¹. En el transcurso de esta ruta, las “ciudades-provincia” terminaron invisibilizadas aunque no extintas en todo caso. El siglo XX significó la salida de escena de la “ciudad-provincia” como actor fundamental en la construcción de los Estados en América Latina.

Casi todas las disputas entre las provincias se saldaron con la adopción del Federalismo como la ruta para dirimir los conflictos y curiosamente comenzar a construir Estados Unitarios. Las Federaciones se construyen sobre el concepto de “unión de provincias” generalizado durante las primeras décadas del siglo XIX y que tiene como fundamento la idea de una defensa común frente a agresiones exteriores. En este sentido el modelo federal adoptado en América Latina concibe el establecimiento de un gobierno central cuya potestad básica y casi que única es la de la representación de la unión para la búsqueda de legitimidad internacional. Un pseudo-unitarismo triunfa disfrazado de federalismo, más por conveniencia que por convicción.

BIBLIOGRAFÍA

CENTENO, Miguel Ángel. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. The Pennsylvania University Press. University Park, 2002

CHIARAMONTE, José Carlos. *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)* Ariel. Buenos Aires, 1997

COLOM GONZÁLEZ, Francisco (ed.) *Relatos de nación: la construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico*. Iberoamericana - Frankfurt am Main – Vervuert. Madrid, 2005.

²⁰ CENTENO, p. 261

²¹ PEREZ VEJO, p. 156

GILMORE, Robert Louis. El Federalismo en Colombia. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1995

GUERRA, Francois-Xavier; ANNINO Antonio (Coord.). Inventando la nación: Iberoamérica siglo XIX. Fondo de Cultura Económica, México 2003.

HALPERIN, Tulio. Reforma y disolución de los imperios ibéricos 1750 – 1850. En: SANCHEZ-ALBORNOZ, Nicolás (Ed.). Historia de América Latina, Alianza, Madrid, 1985

LÓPEZ-ALVES, Fernando. La formación del Estado y la democracia en América Latina: 1830-1910. Norma. Bogotá, 2003.

LUCENA GIRALDO, Manuel. A los cuatro vientos: Las ciudades de la América Hispánica. Fundación Carolina. Madrid, 2005

PALACIOS, Marco (Coord.). Las Independencias hispanoamericanas: interpretación 200 años después. Norma. Bogotá, 2009.

PATIÑO VILLA, Carlos Alberto. Guerra y construcción del Estado en Colombia 1810 – 2010. Universidad Militar Nueva Granada – Random House Mondadori. Bogotá, 2010.

PEREZ VEJO, Tomás. Elegía criolla: Una reinterpretación de las guerras de independencia hispanoamericanas. Tusquets. México, 2010

SAFFORD, Frank; PALACIOS, Marco. Colombia: País fragmentado, sociedad dividida. Norma. Bogotá, 2002

TILLY, Charles. Coerción Capital y Estados europeos 990 – 1990. Alianza, Madrid, 1992