

# Entre la unidad y la fragmentación: la ciudad – provincia en la formación de Estados latinoamericanos

Between Unity and Fragmentation:  
The provincial city in the formation  
of States in Latin-America

## **MIGUEL SILVA MOYANO**

Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra de Colombia y candidato a Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia. Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia; actualmente es docente en la Maestría en Estudios Políticos de la Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín-Colombia. Correo electrónico: miguel.silvam@upb.edu.co

**Recibido:**  
15 de febrero de 2012  
**Aprobado:**  
18 de abril de 2012



## Resumen

La historiografía política en América Latina, en especial la desarrollada durante el siglo XX, ha mantenido oculto, con cierta influencia del nacionalismo, el relato sobre el protagonismo de las ciudades-provincia en la construcción de los Estados. Tras la disolución de la Monarquía Católica a principios del siglo XIX se generó un vacío de poder en el territorio que sirvió de escenario para la disputa entre diversos proyectos políticos que intentaron, sobre la marcha, dar respuesta al principal debate político del momento: ¿Cuál es la fuente de la soberanía ante la ausencia del monarca? La tradición urbana del mundo hispánico, visible en América Latina, permitió que aparecieran múltiples ciudades-provincias con un gran poder simbólico, político, económico y militar. Durante el siglo XIX, las disputas entre las ciudades-provincia sobre las ruinas de la Monarquía Católica, marcaron el proceso de construcción de Estados y con ello las bases sobre las cuales los Estados recibieron el siglo XX: un conjunto de ciudades-provincia en constante disputa enmarcados con el concepto de Estados-Nación, que en tanto débiles, encuentran en el Federalismo la fórmula para mantener a raya los conflictos.

### Palabras clave:

América Latina, estado, nación, independencia política, federalismo.

## Asbtract

Political Historiography in Latin-America, especially the one developed during the 20th Century, has kept hidden, under some influence of the nationalism, the account of the role of the provincial cities in the formation of the states. After the dissolution of Catholic Monarchy at the beginnings of 19<sup>th</sup> Century, emptiness in the power over the territory was created which functioned as the perfect stage for disputes over different political projects that had as purpose solving the main political debate at that time: What is the source of sovereignty on the absence of monarchy? Urban tradition of the Hispanic World, present in Latin-America, allowed the emergence of several provincial cities with great symbolic, politic, economic and military power. During the 19<sup>th</sup> Century, over the ruins of Catholic Monarchy, disputes between provincial cities were significant for the process of formation of the States and along with that, the foundations on which the States received the 20<sup>th</sup> Century: a collection of provincial cities that were in permanent disputes, framed within the concept of Nation State. Being so weak, the provincial cities find in Federalism the formula to control the conflicts.

### Key Words:

Latin America, state, nation, political independence, federalism.

## Introducción

¿Qué tienen en común la Guerra de los Supremos de 1839 en la Nueva Granada y las fuertes tensiones, manifiestas y latentes, del referendo autonómico de Bolivia en 2008? En uno y otro caso se encuentra implícito un problema común a casi todos los Estados en América Latina: La ambigüedad en la concepción del Estado, ambas derivadas de procesos de construcción de Estados en los que la pregunta por la soberanía no siempre ha tenido una respuesta clara y contundente. La historiografía tradicional ha intentado dar explicación al complejo problema del violento siglo XIX, señalando que la historia de América Latina está plagada de disputas entre centralistas y federalistas, una especie de confrontación maniquea entre dos modelos antagónicos que en ocasiones incluso se asocia a la aparición de los partidos políticos. Los que dichas explicaciones ocultan es precisamente una de las rutas de la formación de los Estados en Hispanoamérica, donde sin duda se encuentran algunas claves fundamentales para explicar el presente, en las que las ciudades-provincia han jugado un papel mucho más relevante al que la historiografía nacionalista del siglo XX les ha otorgado.

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. Aunque en pocas ocasiones estos proyectos localistas han logrado cristalizarse en experiencias institucionales exitosas, ha logrado mantenerse vigentes y latentes durante más de dos siglos. 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.

Este conjunto de debilidades constituye parte del acumulado histórico que explica la visible incapacidad de los Estados de América Latina para construir instituciones fuertes. Entrado el siglo XXI algunos Estados han logrado avanzar en una ruta que les permite corregir las deficiencias de 200 años de ambigüedad, pero otros siguen inmersos en el pantano de las disputas entre los poderes locales y los proyectos unitaristas, tanto que incluso en no pocas ocasiones se ha planteado la posibilidad de que no logren sobrevivir durante el centenario que apenas comienza (Patiño, 2010). Para evaluar la situación actual de los Estados latinoamericanos es necesario revisar el camino andado y avanzar en el desarrollo de un marco interpretativo que intente desmarcarse de las tendencias tradicionales de la historiografía y que busque en los procesos de formación de los Estados, aquellos procesos políticos que han impreso la huella imborrable de la debilidad en las instituciones que incluso se proyecta en estas primeras décadas del siglo XXI.

Este trabajo se propone describir y analizar las rutas de construcción que han seguido los Estados en América Latina desde su aparición en el siglo XIX hasta los presentes días, partiendo de la identificación de 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, propio de las primeras décadas del siglo XIX, a ser un conjunto de Estados débiles, con tensiones internas y 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.

## La “ciudad-provincia” como sujeto de soberanía

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 poder (Pérez, 2010, p. 43) 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 desde la sombra 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 potencia extranjera encarnada, para el caso de esta ficción, por el Imperio Español (Chiaramonte, 1997, p. 311). Esta tendencia historiográfica, la tradicional, refuerza dicha hipótesis tomando la manida frase de una supuesta “mayoría de edad” de las “naciones” “latinoamericanas” como la condición propicia y principal causa de las “independencias”. No deja de ser curiosa la manera en que la historiografía tradicional ha elaborado 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 se han conocido durante el siglo XIX y el siglo XX.

Como lo ha demostrado recientemente Tomás Pérez Vejo (2010), 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. Los lugares comunes elaborados por la historiografía tradicional no solo son producto de interpretaciones a la ligera y de círculos viciosos de reproducción del conocimiento, sino que también obedecen a una lectura nacionalista de los propios discursos políticos elaborados en una etapa en la que la propaganda política fue importante como el ejercicio de la guerra, para consolidar la legitimación de proyectos políticos que alcanzaron la victoria en los campos de batalla, bien sea por el azar o por importantes operaciones militares.

El escenario de las primeras décadas del siglo XIX no es propiamente el de naciones adolescentes que se rebelan antes sus padres y logran la mayoría de edad y se las arreglan como pueden para sobrevivir en un mundo hostil como se ha pretendido entender desde la historiografía tradicional. Siguiendo la argumentación de Pérez Vejo (2010), dichos enfrentamientos bélicos tienen explicación e interpretación a partir de la pregunta sobre la soberanía. ¿Ante la ausencia del rey, quién debe gobernar? (p. 123). 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 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. Pero no de una supuesta guerra entre criollos y chapetones (españoles). Fue un intrincado conjunto de enfrentamientos bélicos con actores y motivaciones que se puede entender a partir de varias dimensiones, una de ellas es la dimensión territorial que incluye las relaciones que se establecen en la práctica entre soberanía y territorio y cómo, a partir de dichas relaciones, se constituyen objetos políticos, experimentos que durante dos siglos desembocaron en los Estados que se conocen 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 territorio (2010, p. 14). 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 Cabildo (Chiaramonte, 1997, p. 90). 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 (2003), una “comunidad intermedia entre las ciudades y el reino” (p. 194); es a partir de la relación entre municipios que dependen de una ciudad principal o grandes extensiones rurales que dependen de un centro urbano 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 Tilly, ya había planteado hace algunos años la importancia que adquieren las ciudades y sus *hinterlands* en el proceso de construcción de los Estados. Según señala Tilly (1992),

El hecho de que las ciudades sean focos de acumulación de capital, además, da a sus autoridades políticas acceso a capitales y créditos, y predominio sobre unos *hinterlands*, que si son capturados o cooptados, pueden también servir a los fines de los monarcas. (p. 87)

De hecho, siguiendo la argumentación de Tilly (1992) 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 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 península (p. 93). 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 Río de la Plata (Pérez, 2010, p. 224).

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 (2003) “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” (p. 195). Si bien, no es posible hablar de Naciones Modernas como lo advierte Pérez Vejo (2010), es claro que en lo local, por lo menos en el contexto provincial, las identidades tiene un papel relevante 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 moderno (p. 133).

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 Soberanía. José Carlos Chiaramonte y Nora Souto (1997), 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” (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 Socorro<sup>1</sup> 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 “ciudad-provincia” y la guerra

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 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 sangrientas. Según Centeno (2002), este tipo de guerra se constituye en el prototipo de guerra en América Latina que se puede caracterizar como “*nasty, brutish and short*” (p. 62). En el mismo sentido Tulio Halperin (1990) señala como elementos característicos de las violencias, que siguieron a las independencias, la ruralización y atomización de la coerción difundiendo las armas por todo el territorio (p. 142).

Luego de que gran parte de las provincias redactaran sus propias constituciones la guerra no se detuvo. Por el contrario, las confrontaciones bélicas se recrudecieron. Los enfrentamientos entre la provincia de Cundinamarca con una unión de provincias soberanas conocida como Provincias Unidas de la Nueva Granada con sede en Tunja dieron inicio a lo que la historiografía criolla denominó la Patria Boba (Safford, 2002, p. 207). Un concepto que trae implícita la trampa del Mito de la preexistencia de una Nación, que incluso utiliza indistintamente Patria y Nación, y que, además, esconde la realidad de la existencia de una compleja trama de disputas entre provincias que luego derivaron en Estados Nación. ¿Cómo pudo ser boba una “patria” que no existía?

---

1 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).

No solo en el Virreinato de la Nueva Granada las provincias acudieron a la Guerra. 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 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 con sí 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 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 borbónica (Patiño, 2010, p. 63; Pérez, 2010, p. 147). 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 res-

tauración 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 México las provincias de Zacatecas y Texas reaccionaron a la constitución unitarista de 1835 mediante la declaratoria de independencia y levantamientos violentos. Entre 1841 y 1848, la República de Yucatán se declaró independiente cosa que también haría el Estado de Tabasco durante un corto periodo de tiempo. México tuvo que enfrentar la guerra con los Estados Unidos en un contexto de fragmentación territorial y fue derrotada en 1847 asumiendo así la pérdida de los territorios de Texas y Nuevo México (Halperin, 1985, p. 291).

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 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.

Esta vía, la de la unión de provincias, sobre la base de la concepción de Unión de Estados Soberanos logra imponerse en cierto modo a los intentos unitaristas y con el ropaje del Federalismo logra imponerse durante la segunda mitad del siglo XIX, y tiene éxito en casi toda América Latina excepto por Chile en donde se consolidó el proyecto unitarista durante todo el siglo XIX con un breve periodo de triunfo del federalismo sin mayores traumatismos entre 1825 y 1826.

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 como resultado lo que Carlos Patiño (2010, p. 92) denominó la paradoja de la hipótesis belicista para el caso de América Latina: 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.

Aunque como en el caso de Buenos Aires, dichas disputas no fueron limitantes para enfrentar la guerra contra Brasil, esto demuestra que más allá de capacidad para hacer la guerra estuvo presente la incapacidad para controlar el territorio. Las pocas guerras Internacionales del siglo XIX en América Latina tuvieron sus propios capítulos determinados por las provincias y la concepción soberana de las mismas, que solo terminará saldándose con la entrada del siglo XX y la débil construcción de un ideario de soberanía nacional.

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 lo 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.

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 con carácter autonomista como la de Antioquia, adquirieron mayor relevancia política las contiendas al interior que las supuestas disputas entre centralistas y federalistas. En 1813 Antioquia ya se había declarado sujeto político soberano, condición que reafirmó con una nueva constitución en 1856 y otra en 1863.

La segunda mitad del siglo XIX se convierte, de esta manera, en el contexto en el que aparecen y se consolidan los primeros partidos políticos modernos que comienzan lentamente a construir agendas de carácter nacional que se convierten a su vez en el pegamento que intenta solventar las diferencias entre las provincias. Las disputas políticas se manifiestan en los dos niveles, casi que con agendas independientes: disputas de carácter “nacional” que se resuelven a favor de la implementación de sistemas federales como una especie de vía de escape de las tensiones territoriales, y agendas locales que se disputan la potestad de gobierno sobre cada jurisdicción. Mientras esos sucede, dos procesos puestos en marcha décadas atrás desembocan en la retirada de la “ciudad-provincia” como escenario principal del desenvolvimiento de la vida de las sociedades y como principal actor de las disputas políticas en el marco de la formación de los nuevos Estados: La ruralización de la sociedad y la dispersión de la coerción.

## “Estado Nación” y “ciudad – provincia”

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 traumatismos (Centeno, 2002, p. 261) como la creación del Estado de Panamá, escindido de Colombia, lo que marcó el inicio del siglo. En general, como señala Pérez Vejo (2010), en América Latina se tuvo que definir todo: “el marco de la soberanía”, “la forma de gobierno” y “el ser de la nación” (p. 156). 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.

Los denominados “Estados soberanos” contruidos sobre la realidad ineludible de las “ciudades-provincias” renunciaron al reconocimiento internacional y depositaron dicha prerrogativa en el seno de la unión con sus iguales. ¿Cuáles son los iguales? ¿Con quiénes hacer la unión? Los relatos que cohesionan dichas uniones de provincias requirieron de una justificación y dichas narrativas fueron localizadas en la reedición de una especie de pasado común: Virreinos, Capitanías u otras formas de administración territorial del periodo borbónico de la Monarquía Católica se convirtieron en el cimiento de la identidad para la construcción de naciones. Aun hoy, la Constitución de Venezuela de 1999, reconoce en la figura de la extinta Capitanía de Venezuela el origen de la legitimidad del Estado y desde luego a partir de allí ha definido su territorio actual (Patiño, 2010, pp. 250-251). Es allí, en ese proceso específico que se comienzan a configurar las naciones tal y como las conocemos. Se trata de relatos ambiciosos que intentan dar vida a las naciones sobre la base de realidades fragmentadas en las identidades locales de las “ciudades-provincia” (Pérez, 2010, p. 158), en muchos casos, se elaboraron complejos relatos a manera de colcha de retazos para dar cabida a los relatos locales como explicación de realidades nacionales como el caso señalado anteriormente de la denominada Revolución de los Comuneros en la provincia del Socorro en el

Virreinato de la Nueva Granada, que se utiliza como una especie de antecedente a las guerras de independencia, pero que ha servido tanto para los relatos de grupos armados locales como el ELN, como para una especie de relato de la naturaleza de la colombianidad. De esta manera comenzaron a aparecer relatos, a propósito de las “comunidades imaginadas” (Centeno, 2002, p. 178) de carácter nacional que aprovechando el proceso de ruralización de las sociedades cubrieron con el manto de dichos discursos la primacía de las ciudades-provincia.

Entrado el siglo XIX y con la retirada de la Monarquía Católica, América Latina se convirtió, además, en un nuevo escenario de competencia internacional en épocas del auge de la revolución industrial. Las grandes potencias como la Gran Bretaña, ganaron terreno rápidamente en las relaciones con los nacientes Estados durante el periodo de “las independencias” y lograron establecer estrechas relaciones comerciales y financieras: por una parte, los bancos europeos, especialmente los de Londres se convirtieron en los principales prestadores de servicios financieros a los nacientes Estados que no dudaron en endeudarse rápidamente para financiar las guerras y en menor medida el despliegue de inversión pública (Halperin, 1986, p. 220); por otra parte el auge de la producción industrial en Europa y la inexistencia de la misma en América Latina configuró un esquema de relacionamiento basado en la producción agrícola en la que Estados con facilidades para la producción agropecuaria a gran escala como Argentina se convirtieron en la gran despensa de Europa, mientras los demás buscaron subsistir con tímidas exportaciones como Colombia y Bolivia (Halperin, 1986, p. 230).

A pesar de que no todos lograron insertarse en dichos mercados globales de una manera exitosa y que esto comenzó a generar diferentes niveles de desarrollo entre uno y otro Estado, todos buscaron en el modelo agroexportador (Halperin, 1986, p. 166) la ruta para la acumulación de capital, lo que se tradujo en un aumento de la mano de obra rural y en el desplazamiento de los centros urbanos como escenarios de generación de riqueza. La vida social se trasladó paulatinamente de lo urbano a lo rural. Las relaciones financieras establecidas entre la metrópoli y los Estados latinoamericanos a su vez derivaron en el fortalecimiento de los gobiernos centrales que en algunos casos encontraron en dichas fuentes de recursos la posibilidad de invertir en la construcción de ferrocarriles y telégrafos (Halperin, 1990, pp. 230-231) que coadyuvaron a la cohesión territorial. Las ciudades-provincia fueron perdiendo paulatinamente así su relevancia en el modelo de desarrollo de los nacientes Estados.

Con la ruralización apareció también una nueva paradoja en términos de la coerción. A pesar de conformar ejércitos nacionales, procesos como la coloniza-

ción interna, el reconocimiento del territorio propio, e incluso las mismas disputas entre provincias generaron una atomización de la coerción y la conformación temprana de guerrillas de carácter campesino. Luego de la experiencia sangrienta del siglo XIX, los Estados lograron dar pasos decisivos hacia el monopolio de la coerción con la construcción y fortalecimiento de ejércitos nacionales, pero también a partir de la consolidación de relatos de carácter “nacional” que se superpusieron a las narrativas locales. Las guerras de independencia y las confrontaciones entre “ciudades-provincia” no se hicieron con base en ejércitos regulares propiamente dichos sino como fuerzas armadas de carácter irregular, conformadas por cuadros de oficiales, entrenados con el formato de las milicias y alimentados por sectores populares sin mayor formación ni entrenamiento. La proliferación de guerrillas fortaleció el proceso de ruralización de las sociedades de América Latina que encontraron en la efectividad de la violencia frente a la inexistencia de aparatos coercitivos un recurso de poder ilimitado. La disputa por la propiedad de la tierra se constituyó en uno de los principales incentivos para el ejercicio de la violencia y la diseminación de la coerción (Halperin, 1990, p. 226).

Los partidos políticos modernos se fueron configurando al fragor de las disputas derivadas de la ruralización de la sociedad y la lucha por la primacía en las áreas rurales. Las agendas de los partidos intensificaron su doble contenido, localista por una parte pero nacional por otra para dar sentido a la cohesión de la sociedad. Mientras se disputaban el poder mediante la utilización de guerrillas en áreas rurales, se fortalecían los relatos asociados al sentido de la Nación. Los grupos armados de carácter irregular, vinculados a los partidos, ejercieron el poder en lo local pero en casos como en el de la Guerra de los Mil Días (Patiño, 2010, p. 130) en Colombia, resultaron sujetos a agendas de carácter nacional. El advenimiento del primer centenario de la independencia trajo consigo el fortalecimiento de los mitos nacionales en América Latina (Centeno, 2002, p. 183) y con ello la base para la reelaboración de relatos nacionalistas durante el siglo XX.

La dispersión de la coerción y la incapacidad de los Estados para monopolizar la violencia marcaron las disputas del siglo XX. Ante la permanente incapacidad de los Estados para formar aparatos coercitivos efectivos (Centeno, 2002, p. 254), rápidamente los ciclos de violencia develaron amplias zonas en las que el Estado parecía estar ausente como en el Valle del Rio Apurímac y Ene en el Perú (conocido como VRAE) y en las áreas de colonización cafetera en Colombia (Patiño, 2010, p. 189), regiones que durante el siglo XX sirvieron de escenario para ciclos de violencia generalizada bajo diferentes formatos que van desde las luchas entre partidos políticos hasta la réplica de las guerrillas comunistas. En todas ellas, las élites regionales ruralizadas incidieron directamente en la financiación y confor-

mación de grupos armados para incidir en la disputa por el territorio. Si bien, las “ciudades-provincia” desaparecen como principales actores políticos de las disputas por la formación de los nacientes Estados en la medida en que triunfan los relatos de la nación y los gobiernos centrales logran cierta efectividad en la inversión pública, no implica esto que el Estado haya controlado el territorio, la retirada de las “ciudades-provincia” no se da por la aparición de Estados fuertes sino por el cambio profundo en la constitución de las sociedades.

## Las herencias de “la ciudad-provincia” en el siglo XXI

Durante el 2007 Bolivia sufrió una de las crisis políticas más graves del gobierno de Evo Morales. La discusión entre oficialistas y opositores giró alrededor de la aprobación de una nueva Constitución por parte del movimiento de Morales que daba al traste con las pretensiones autonómicas de las provincias, por lo que seis de ellas convocaron a huelga general y desconocieron el documento constitucional poniendo en jaque no solo al gobierno sino al Estado en su conjunto. Los ojos de la opinión pública se centraron en analizar la disputa por los procedimientos democráticos presuntamente violados por Morales (“Ingobernable Bolivia”, 2007) dejando de lado el problema de fondo: no se trataba de una discusión sobre el gobierno sino sobre la concepción del Estado, un enfrentamiento entre movimientos autonomistas y un proyecto unitario impulsado por Morales. El entonces gobernador de Santa Cruz, Rubén Costas señaló lo siguiente: “Decimos no a esta imposición; no, por atentar contra la unidad nacional; no, por racista y excluyente. [...] La rechazamos por manipular y burlar nuestro voto soberano por autonomías departamentales de verdad” (“Cinco regiones”, 2007). Lo que en principio podría interpretarse a simple vista como una disputa política normal entre un gobierno y la oposición incluye conceptos complejos como racismo, soberanía y autonomía. Como si se tratara de las discusiones propias del periodo de las independencias, en Bolivia las ciudades-provincias manifiestan que no han muerto y que por el contrario se mantienen como objetos de soberanía del primer orden, tanto como para controvertir al presidente de la República y negar su autoridad. El asunto de las autonomías en Bolivia es uno de los capítulos inconclusos de la historia de América Latina.

Vale la pena volver a los planteamientos iniciales de este trabajo para señalar lo siguiente: A principios del siglo XIX, América Latina era una constelación de

ciudades-provincia, durante el siglo XX se constituyó en un conjunto más o menos estable de Estados Nación; entrado el siglo XXI, no es claro si realmente las ciudades-provincia perdieron su protagonismo a merced de los Estados Nación o si como ya ha hecho carrera entre algunos sectores académicos, el Estado-Nación está de retirada. Como señala Tomás Pérez Vejo “lo que ocurrió en la segunda década del siglo XIX fue solo que antiguas divisiones administrativas rompieron su relación de dependencia con la Monarquía. La construcción de las naciones era todavía una larga tarea pendiente” (Pérez, 2010, p. 101). Efectivamente, se construyeron naciones que al parecer hoy hacen agua.

El proceso de construcción de naciones, durante doscientos años ha coexistido con relatos de “comunidades imaginadas” de carácter local que en ocasiones se ven reforzados por realidades dramáticas derivadas del desarrollo diferenciado al interior de los Estados. El Zulia, por ejemplo, que a la fecha concentra buena parte de la capacidad petrolera en Venezuela, es el bastión de la oposición al régimen de Chávez y no en pocas ocasiones ha planteado la posibilidad de escindirse. En Bolivia, retomando el ejemplo inicial, la denominada “media luna”, conformada por Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando ha protagonizado fuertes reclamaciones frente al gobierno central, que incluso se han acrecentado con la llegada de Evo Morales al poder profundizando con ellos en diferencias étnicas que el pleno siglo XXI algunos habían declarado como inexistentes. El argumento que subyace a estas disputas y que se encuentra en los discursos de quienes lideran dichos proyectos políticos autonomistas es el mismo: estaríamos mejor estando solos.

## Conclusiones

Al seguir los planteamientos de la hipótesis belicista de Miguel Ángel Centeno y siguiendo la clásica frase de Charles Tilly, según la cual “Los estados hacen la guerra y la guerra hace a los Estados” se podría preguntar por el tipo de Estado que se ha construido en América Latina luego de doscientos años de ambigüedad. Más allá de eso, centrando la atención en el asunto de la Nación, si se tiene en cuenta que para el caso de América Latina los Estados construyeron las naciones ¿Qué tan sólidas y estables son esos Estados y esas Naciones?

Efectivamente las guerras entre provincias durante el siglo XIX y las guerras internas de la segunda mitad del mismo siglo, dieron como resultado que América Latina recibiera el siglo con una cantidad más o menos estable de Estados mucho más parecidos al Modelo de Estado Moderno que a los que fue la larga y

sangrienta experiencia del siglo XIX. Muestra de ello es que los ejércitos nacionales comenzaron a consolidarse durante el siglo XX como instituciones representativas del Estado para garantizar el orden y el control territorial más allá de las disputas entre provincias. Pero estas experiencias plasmadas radicalmente en el papel no logran traducirse de manera clara en la realidad.

Si bien podría señalarse que Estados como Colombia o Perú están lejos de fragmentarse o de disputas de fondo como las que afronta Bolivia, es evidente que la falta de control territorial ha servido de nicho para que antes sus ojos impávidos aparezcan nichos de autoridad a partir del ejercicio de la violencia con el fin de controlar porciones de territorio, en muchos casos con la anuencia de las élites regionales, que aun ven en el gobierno nacional una autoridad alejada de las realidades particulares. Fue ese exacerbado poder de las élites locales y la ausencia del Estado la que facilitó la aparición de sangrientos ciclos de violencia por el control de la tierra. Las elites regionales renunciaron paulatinamente durante el siglo a la toma del poder del Estado para concentrarse a reproducir sus amplias y complejas redes de poder en lo local, reemplazando a la autoridad del Estado. En otras palabras, no se puede combatir algo que no existe.

Por otro lado, algunos elementos derivados del autonomismo y la guerra de baja intensidad entre las provincias se mantienen. México, por ejemplo, que se consolidó durante el siglo XX como una República de carácter Federal experimenta problemas de corrupción y de violencia asociadas al fortalecimiento de poderes locales y a la debilidad de las instituciones encargadas de mantener el orden. La multiplicidad de cuerpos de policía en México ha demostrado su debilidad institucional para enfrentar fenómenos complejos como el narcotráfico, que en la última década ha significado reparos ante la figura del Estado.

Es claro que así como es difícil obviar el proceso de construcción de naciones consolidado durante el siglo XX, no se puede pasar por alto la existencia de realidades sociales que se han mantenido latentes durante estos doscientos años. Dos proyectos antagónicos que han coexistido en el vacío dejado por los Estados débiles. Además de dicha explicación con fundamento en la tradición existen dos elementos que no se deben pasar por alto en el contexto contemporáneo que ponen de nuevo a las “ciudades-provincia” en el centro del debate: Por un lado, el proceso global de urbanización trae consigo el retorno de la vida urbana a las sociedades del continente, un retroceso evidente en el proceso de ruralización de las sociedades; por otro lado, la reedición de las identidades locales, en algunos casos sobre la base de criterios étnicos indigenistas como en Bolivia e incluso en Chile que había mostrado durante doscientos años una gran solidez institucional.

Es en este contexto que la evaluación de la construcción de los Estados y las naciones encuentra sentido. El recrudecimiento del problema del narcotráfico en México demostró que ningún Estado está exento de fenómenos que amenacen su integridad, por lo que el análisis del control estatal del territorio a la luz de la respuesta que cada estado ha dado a la pregunta sobre la soberanía y el ser de la nación, son tareas imprescindibles doscientos años después de la independencia.

## Referencias

- Centeno, M. (2002). *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park: The Pennsylvania University Press.
- Chiaramonte, J. (1997). *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*. Buenos Aires: Ariel.
- Cinco regiones bolivianas se rebelan contra la Constitución. (2007, 11 de Diciembre). *El País*.
- Colom, F. (Ed.). (2005). *Relatos de nación: la construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico*. Madrid: Iberoamericana - Frankfurt am Main - Vervuert.
- Gilmore, R. (1995). *El Federalismo en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Guerra, F. (2003). Las Mutaciones de la Identidad en la América Hispana. En A. Annino & F. Guerra (Coord.), *Inventando la Nación: Iberoamérica siglo XIX. (185-220)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Halperin, T. (1985). *Reforma y disolución de los imperios ibéricos 1750 – 1850*. Madrid: Alianza.
- (1990). *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza.
- Ingobernable Bolivia. (2007, 18 de Diciembre). *El País*.
- López-Alves, F. (2003). *La formación del Estado y la democracia en América Latina: 1830-1910*. Bogotá: Norma.
- López-Alves, F., & Rock, D. (2000). State-building and political systems in nineteenth-century in Argentina and Uruguay. *Past and Present*. University of California, (167), 175-202. Recuperado de: <http://past.oxfordjournals.org/content/167/1/176.extract>
- Lucena, M. (2005). *A los cuatro vientos: Las ciudades de la América Hispánica*. Madrid: Fundación Carolina.
- Palacios, M. (Coord.). (2009). *Las Independencias hispanoamericanas: interpretación 200 años después*. Bogotá: Norma.
- Patiño, C. (2010). *Guerra y construcción del Estado en Colombia 1810 – 2010*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada – Random House Mondadori.

- Pérez, T. (2010). *Elegía criolla: Una reinterpretación de las guerras de independencia hispanoamericanas*. México: Tusquets.
- Safford, F., & Palacios, M. (2002). *Colombia: País fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Norma.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y Estados europeos. 990 – 1990*. Madrid: Alianza.