

ENTRE LA CIUDAD Y EL CONTINENTE

Carlos Espinosa Fernández de Córdoba*

Yo quisiera responder a la pregunta de por qué triunfaron en la región andina los estados montados a escala de las audiencias en la primera mitad del XIX y fracasaron los candidatos a estados de dimensiones superiores o inferiores a las ex audiencias.¹ ¿Fue el triunfo de las opciones de Estado poscolonial basados en las audiencias ineludible? ¿O fue más bien una contingencia histórica, tanto así que hubo otros resultados más o menos posibles? Yo argumentaré aquí que existió una gama amplia de opciones para la construcción de estados poscoloniales –todas de alguna manera viables–, pero que al final se impuso el espacio de la audiencia, porque poseía leves ventajas de escala sobre la competencia. El desenlace de la configuración geoespacial en los Andes contrasta con aquel de Centroamérica, donde se forjaron micro-estados basados en intendencias y hasta cierto punto con el de la zona del Río de La Plata, donde surgió una mezcla de estados basados en audiencias (Argentina) intendencias (Paraguay) y gobernaciones (Uruguay).

Enfatizar las rutas trucas o descartadas de la historia es contar historias de lo posible, de aquello que pudo haber sucedido. Tal historia virtual se contrapone a la teleológica, última que plantea equivocadamente que hay solo un desenlace posible en x proceso, que es el que finalmente ocurre y que todo lo que precede al desenlace único está destinado a preparar el mismo.² Pero en cualquier trayectoria histórica hay múltiples desenlaces posibles, fruto de tendencias contrapuestas que operan simultáneamente.

* Profesor y director del Programa de Relaciones Internacionales de la Universidad San Francisco de Quito.

1. Esta ponencia es una versión resumida de un artículo aparecido anteriormente. Ver Carlos Espinosa, "Entre la ciudad y el continente", en *Revista Andina* (enero), 2002, pp. 155-183.

2. Para el concepto de historia virtual, revisar Niall Ferguson, *Virtual History*, Basic Books, 1997.

Asimismo, las múltiples opciones que compiten entre sí en una coyuntura de cambio, constituyen un catálogo de alternativas que podemos recuperar cuando las circunstancias se tornan propicias. Así, en la actualidad es posible retomar los proyectos de Estado que quedaron trancos en la época de la Independencia. Los mismos se han tornado más viables que cuando fueron enunciados por primera vez, debido al doble fenómeno de la ampliación de los espacios óptimos para el intercambio comercial y la contracción de los espacios ideales para la administración pública que conocemos como la descentralización. No obstante, la recuperación de espacios de interacción e identificación mutua no significa necesariamente redibujar el mapa político de la región, sino atenuar algunas fronteras y subrayar otras. Así la frontera externa entre Colombia y la Sierra centro-norte quiteña tiende a atenuarse, mientras la frontera interna entre Guayaquil y las provincias de la Sierra tiende a hacerse más visible.

OPCIONES DEL ESTADO POSCOLONIAL

Cualquiera que hayan sido las razones del triunfo de los espacios intermedios, es evidente que éstos no fueron los únicos parámetros geoespaciales considerados viables en esa época. Una lista de proyectos de estados alternativos que lograron desarrollarse, pero que tuvieron una vida breve, incluye: al Estado o Provincia Libre de Guayaquil, la Gran Colombia, la Confederación Peruano-Boliviana, la Confederación de los Andes y la decena de estados soberanos colombianos que campearon en la Patria Boba entre 1809-1816. Un listado de sueños políticos que no llegaron a plasmarse, abarca la versión del Gran Perú del general José de la Mar, orientada hacia el sur del actual Ecuador, la utopía recurrente de la unión entre la Sierra centro-norte quiteña, Pasto y Popayán; la unión de Buenos Aires y Charcas perseguida por las Provincias Unidas de Río de La Plata entre 1810 y 1817, el imperio comercial chileno que se hubiera extendido hasta Filipinas en el Oriente y Lima hacia el Norte y la unión de la Audiencia de Cuzco y el virreinato de La Plata, auspiciada por la rebelión plebeya de Cuzco de 1814.

Antes de explorar la hipótesis de las ventajas y desventajas de escala, examinemos la explicación reinante de corte teleológico del encuadramiento nacional andino. Ésta se remite a la cohesión y legitimidad de los espacios de las audiencias. Según esta tesis, las naciones andinas se formaron en base a la configuración administrativa colonial que había sentado redes burocráticas y comunidades imaginarias que florecieron cuando se desmoronó el imperio español. Así, por ejemplo, el Estado ecuatoriano ya estaba prefigurado en el dieciochesco Reino de Quito. Pero la hipótesis teleológica supone que el

molde de la audiencia fue el único marco administrativo colonial dotado de cohesión y legitimidad, lo que es un manifiesto error. Los virreinos y las ciudades-región, enmarcadas en las intendencias y gobernaciones, también sirvieron como moldes para proyectos de estados sucesores. De hecho, varios de los proyectos infructuosos ensayados o enunciados en la primera mitad del siglo XIX, se fundamentaron en marcos coloniales distintos a la audiencia. Tal es el caso del Estado o provincia libre de Guayaquil, la Gran Colombia, la Confederación Peruano-Boliviana, y la unión de las provincias de Buenos Aires-Charcas. Todos estos micro o súper-estados estaban supeditados o a marcos coloniales superiores o inferiores a las audiencias.

Esto nos lleva a la pregunta cuya respuesta comprueba o refuta el argumento teleológico, ¿Eran las audiencias más cohesionadas y legítimas que los otros marcos coloniales? Comparemos audiencias y virreinos. Es cierto que dos de los tres virreinos andinos se habían debilitado antes de la Independencia. El otrora vasto virreinato peruano se redujo para 1800 a lo que hoy es Perú, aunque retenía una jurisdicción nominal sobre Chile. El virreinato de Nueva Granada, de su lado, había perdido jurisdicción efectiva sobre la Capitanía General de Venezuela y la gobernación de Guayaquil y ejercía un control muy limitado sobre la Sierra centro-norte quiteña. No así el virreinato de Río de La Plata que controlaba firmemente la zona minera de Potosí, su vaca lechera.

Ahora comparemos audiencias y ciudades-región. Las diminutas intendencias y gobernaciones se estaban fortaleciendo en vísperas de la Independencia, ya que se habían convertido en focos de proyectos agro-exportadores, agro-comerciales o mineros y, al mismo tiempo, concentraban las capacidades militares del imperio español: líneas de mando bien definidas, encabezadas por el intendente o gobernador, milicias, fortalezas, astilleros para buques de guerra, etc. La lista de intendencias o gobernaciones pujantes hacia 1800 es larga, incluye a Guayaquil, Cuenca, Cartagena, Arequipa, Cochabamba, La Paz y Concepción. La potencial viabilidad de estos distritos en cuanto estados poscoloniales, se infiere de la balcanización a nivel ciudad-Estado que se dio en Centroamérica, reproducida en menor grado en la zona del Río de La Plata con la formación de Uruguay y Paraguay –gobernación e intendencia respectivamente– y la de la Confederación Argentina, compuesta de múltiples microestados originados en intendencias o gobernaciones y carente de un verdadero Estado central.

Si nos fijamos en las comunidades imaginarias o identidades protonacionales presentes en los últimos días del imperio español, encontramos una diversidad similar. La identidad mutable –a la vez local y continental– del criollo y las múltiples identidades ciudadinas poseían mayor fuerza que la lealtad a los llamados “reinos”, montados sobre los espacios de jurisdicción de las audiencias. La mejor prueba de la debilidad de los reinos en el imagina-

rio colonial era que el llamado Reino de Quito había cobrado cuerpo en la imaginación de la élite quiteña, pero éste era, a todas luces, un espectro para las élites australes y costeñas, como demostró la reticencia de Guayaquil y Cuenca a adherirse al monárquico Reino de Quito, formado por la Junta Soberana en 1809. Al tiempo que los reinos coloniales no siempre suscitaron la adhesión de sus súbditos ubicados en sus periferias, la lealtad a los virreinos se mantenía vigente. La nostalgia imperial por el desmembrado virreinato del Perú estaba muy arraigada entre las élites administrativas y comerciales de Lima, las cuales rehusaban resignarse a la pérdida de Charcas. Existían, en otras palabras, comunidades imaginarias con cierta acogida a todos los niveles del entramado administrativo colonial, por lo que la existencia de las mismas no puede ser considerada una condición suficiente para la formación de los estados poscoloniales.

Lo anterior sugiere que el legado colonial contenía múltiples opciones de estados sucesores, lo que se manifestó claramente en el transcurso de la Independencia. La misma se caracterizó por procesos de fusiones y fisiones cuyos productos rebasaban los límites de las audiencias o se quedaban cortos en relación a los mismos. El caso de la audiencia quiteña es ilustrativo: la primera Junta Soberana de Quito aspiraba al dominio de la costa pacífica norandina hasta Panamá, especialmente la zona aurífera del Chocó, pero no pudo ni siquiera lograr la adhesión de las pujantes gobernaciones de Guayaquil y Cuenca. Luego, Guayaquil, en 1820, formó un Estado que se debatía entre la independencia, la unión con Quito, con Perú o con la Gran Colombia. La Gran Colombia, a su vez, dividió el distrito del sur en tres departamentos autónomos entre sí y los integró a un súper-Estado centralizado a escala virreinal. El control de la ex audiencia por la Gran Colombia luego fue disputada desde el Sur por el proyecto de un gran Perú orientado hacia el norte y, finalmente, los tres departamentos del Sur se separaron del Estado grancolombiano al tiempo que se unieron entre sí.

Todo ocurría como si el pasado colonial hubiera generado la posibilidad de múltiples combinaciones de caras de dados, en otras palabras, la suerte no estaba echada. Además, las élites criollas no estaban totalmente enfrascadas en el pasado, como muestra la voluntad de ruptura demostrada en otros aspectos de la organización política, como la adopción del régimen republicano a partir de 1810. Eran capaces de imaginar estados sin claros antecedentes coloniales como la unión Sierra-norte-Pasto-Popayán, propuesta por Juan José Flores en 1832 y luego por Félix Valdivieso en la crisis política de 1834.

Sin embargo, la última jugada de dados en las décadas de 1830 y 1840 cifró en todas las zonas de los Andes el espacio de la Audiencia. ¿Por qué? Retornemos al concepto de las ventajas de escala mencionada al principio de la presentación.

Los súper y microestados enfrentados con las audiencias sufrían de leves defectos de escala y, a la inversa, las audiencias tenían leves ventajas de escala sobre sus rivales. Exploremos el caso de la escala virreinal.

Los estados formados a escala virreinal como la Gran Colombia o la Confederación Peruano-Boliviana de 1836-1839 enfrentaban serias dificultades logísticas, provocadas por la accidentada geografía andina. En un contexto en que viajar entre Caracas y Bogotá ocupaba 40 días, entre Lima y Cochabamba 25 y entre Buenos Aires y la Paz 50, resultaba inviable un Estado a gran escala. El costo de recolectar impuestos, transmitir información y movilizar tropas de la capital, en caso de alzamientos, era extremadamente alto. Además, la escala virreinal limitaba el acceso que las élites provinciales podían tener al Estado central. Solo hay que considerar que ningún notable del distrito del sur quiteño tuvo un rango ministerial en el Estado gran colombiano, construido a la escala del virreinato de Nueva Granada. A la inversa, los micro-estados como Guayaquil o las ciudades soberanas de la Patria Boba sufrían de insuficiencia de escala. Guayaquil, con una población total de 70 000 habitantes y una capacidad de movilización de apenas 1 000 soldados, no podía defenderse frente al Perú que podía movilizar 10 000 efectivos o la Gran Colombia que logró levantar 30 000. La guerra peruano-colombiana de 1828 demostró la incapacidad de Guayaquil de proveer su propia seguridad, ya que Guayaquil tuvo que defenderse casi por sus propios medios del bloqueo naval peruano. La escala de la Audiencia, en cambio, no enfrentaba las trabas de transporte de los espacios virreinales, mientras se aproximaba a los últimos en cuanto a su capacidad de movilización bélica. El flamante Estado ecuatoriano, por ejemplo, contaba con 4 000 efectivos militares. Además, a diferencia de los estados posvirreinales, las audiencias no despertaban los temores de un nuevo imperialismo, tal como sí ocurrió con la Confederación Peruano-Boliviana que provocó una alianza entre Chile y Argentina en su contra.

También había espacios comerciales más o menos viables, tema que en la actualidad se ha tornado urgente. Las ciudades-región de corte comercial y agro-exportador, como Guayaquil o Cartagena, sin duda eran viables a nivel económico en una época de incipiente capitalismo trasatlántico. Recordemos que se las asimilaba a las ciudades hanseáticas europeas –ligas de ciudades comerciales germanas– y que podían operar eficazmente como plataformas agro-exportadoras o centros de redistribución marítima. Sin embargo, los centros administrativos de las anteriores audiencias, ubicados en los valles interandinos, no estaban dispuestos a concederles la independencia a los micro estados marítimos, porque tenían que asegurarse que el flujo de productos Sierra-Costa estuviera libre de aranceles y también el tener acceso a las cuantiosas rentas arancelarias de los puertos. Así, Quito no podía prescindir de Guayaquil, ni Bogotá de Cartagena. La insistencia del presi-

dente Sucre de que se le otorgara el puerto de Cobija a Bolivia prueba este punto. Lo mismo ocurría con las zonas mineras alejadas de los centros administrativos, que también fueron objetos de deseo de las élites de las sedes de las ex audiencias. Bogotá no podía dejar ir al valle del Cauca como se mostró en la resistencia que enfrentó Juan José Flores en su intento de conquista, ni Lima al Cerro Pasco, ni Santiago al Agua Amarga.

Pero las ventajas de escala de la audiencia también eran palpables para las élites de las ciudades provinciales que pudieran haber optado por estados basados en la ciudad región. Entre los bienes a los que podían acceder si se integraban a los espacios de las audiencias, estaban una sombrilla militar basada en reclutas extraídos de las serranías densamente pobladas y mayores posibilidades de reconocimiento internacional. Recordemos la insistencia de Bolívar de que solo los estados grandes y poderosos serían tomados en cuenta por la Santa Alianza europea.

Los historiadores posmodernos, que suelen tomar como guía el lenguaje de los actores, objetarán que estas consideraciones relacionadas con la efectividad de una u otra escala tienen un sabor racionalista y no corresponden a los esquemas mentales del siglo XIX. Pero desde las reformas borbónicas, se había pensado que las jurisdicciones debían estar determinadas por factores logísticos, militares y comerciales. Así, el traspaso del Marañón de Quito al Perú se justificó por la supuesta superioridad de la ruta sureña de Moyabamba, en comparación con las rutas de acceso quiteñas a la Amazonía. Consideremos como texto ejemplar del discurso colonial y republicano de las ventajas y desventajas de escala a la carta que el cabildo de Quito envía al cabildo de Popayán, en la época de la primera junta soberana de Quito:

Espero que tomando en consideración la dependencia en que ha estado siempre esa provincia del Tribunal Supremo de Justicia establecido en esta Capital; las relaciones de comercio que tienen con este reino de que no pueden absolutamente prescindir para su subsistencia; el justo aprecio que aquí hacemos de la probidad y talentos de sus habitantes; la dificultad de poder Popayán conservar la independencia hallándose en medio de dos ríenos superiores en fuerzas y recursos y finalmente la necesidad que tendrá Quito de arreglar sus límites proporcionándose una posición fronteriza capaz de consultar a su mayor seguridad la cual se halla puntualmente de la parte de más allá de esa ciudad; acordar sin duda preferir reunirse a Quito más que Santa Fe que está a mayor distancia y nada le interesa...³

Si es que la escala determinó el éxito o fracaso de los proyectos de Estado, ¿cuáles eran las dimensiones óptimas para un Estado de la época? Los

3. "Carta de la Junta de Quito al cabildo de Popayán", citada en Demetrio Ramos Pérez, *Entre La Plata y Bogotá*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, p. 274.

seis estados andinos exitosos reunían la siguientes cualidades: podían movilizar ejércitos de 4 000 a 10 000 efectivos, contaban con salidas al mar, eran lo suficientemente compactos para que las élites locales contaran con acceso al gobierno central y, además, las distancias entre la capital y las ciudades importantes más remotas no era mayor a 20 días. Finalmente, los estados exitosos tuvieron antecedentes coloniales, lo que fue una condición necesaria, pero no suficiente para su viabilidad. La prueba de la última afirmación es que muchos proyectos con indiscutibles precedentes coloniales, como la unión peruano boliviana se truncaron.

Por último, si las audiencias eran levemente más viables que las otras alternativas en la primera mitad del siglo XIX, las ventajas y desventajas se han invertido en los últimos años. Los estados basados en los moldes geoespaciales de las ex audiencias siendo clásicos estados-nación son muy grandes para resolver problemas locales y muy pequeños para afrontar retos regionales a nivel de zona andina. Esto hace que la ciudad-Estado comercial y las confederaciones de estados, sean hoy más eficaces que los desprestigiados estados formados a escala de las antiguas audiencias. Por ello, se puede decir que estamos otra vez en la encrucijada entre la ciudad y el continente.