

José Ots Capdequi

*Las Instituciones Coloniales
como factores de integración
y desintegración en la Inde-
pendencia de los pueblos his-
pano-americanos.*

Los problemas que ha suscitado el estudio histórico de la Independencia de los pueblos americanos de habla española son de tal magnitud y complejidad que, como es bien sabido, existe una bibliografía extremadamente copiosa en la cual se aborda el examen de esta cuestión desde puntos de vista muy distintos.

Lo que nosotros nos proponemos hoy, con aspiración muy modesta por nuestra parte, es atraer la atención de los especialistas sobre la influencia que tuvieron las instituciones coloniales en la manera como se desarrollaron las luchas por la Independencia y en el hecho histórico de la desmembración política de un Imperio de tan vasta extensión como el de las llamadas Indias Occidentales del cual surgieron tantos Estados soberanos con características nacionales peculiares cada vez más acusadas.

Creemos que además de imperativos geográficos —y aún económicos— poco menos que insuperables, fueron causa de esta desmembración —o si se quiere de esta ruptura, en ocasiones violenta—, de una unidad política que había subsistido durante varios siglos, las propias instituciones de la Colonia que habían venido actuando como factores de *desintegración* frente a la política de *integración* —y aún de pretendida *uniformidad*— sostenida por los hombres de gobierno que rodeaban a los monarcas españoles.

Nadie ignora que fue superada la etapa insular de la colonización —en la cual se registran tantas instituciones que pudiéramos llamar de *tanteo*, derogándose hoy lo que se había decretado ayer—, cuando ya se entra en la *etapa continental*— después de las grandes conquistas de Hernán Cortés y de Pizarro, principalmente, —el naciente Imperio colonial español queda dividido en sólo dos grandes circunscripciones políticas: el Virreinato de la Nueva España y el Virreinato del Perú.

En el siglo XVIII, por la enorme extensión del distrito jurisdiccional de cada uno de estos dos virreinos y para lograr la mejor represión del comercio ilícito, se produce nueva fragmentación de las Indias Occidentales y se establecen dos nuevos Virreinos: el del Nuevo Reino de Granada (creado en 1719, suprimido en 1724 y restablecido en 1740) cuyo distrito jurisdiccional comprendía a Venezuela y Panamá por una parte y por la otra al Reino de Quito; y el del Río de la Plata, que fundado en 1776, comprendía a Buenos Aires, Paraguay, Tucumán, Santa Cruz de la Sierra y Potosí.

Teóricamente, las facultades de mando de los Virreyes, que al propio tiempo ostentaban los títulos de Capitanes Generales, Presidentes de la Real Audiencia radicada en la capital del Virreinato y Gobernadores, —solo los Adelantados mientras subsistieron, estuvieron exentos de jurisdicción— puede decirse que no tenían límites: como un *alter ego*, hablaban los monarcas españoles de los primeros virreyes.

Pero en la práctica, las cosas ocurrieron de otro modo.

Ya hemos dicho en otras publicaciones nuestras, que toda la política de los monarcas españoles con respecto a las Indias, estuvo condicionada por dos hechos; uno geográfico (la enormidad de las distancias, agravada por la dificultad de las comunicaciones) y otro psicológico (la justificada desconfianza de que al amparo de las circunstancias dichas, pudieran cometerse con impunidad las mayores extralimitaciones).

Por eso en la Real Cédula en que se hacía el nombramiento de un nuevo Virrey, al propio tiempo que se le concedían las mayores facultades de gobierno, se recortaban estas facultades con *instrucciones* minuciosas a las cuales debía atenerse en el ejercicio de su mandato. Por eso también, se les exigía con acuciante minuciosidad que *informasen* a la Corona de casi todas las resolu-

ciones que tuvieran que adoptar, obligación que se creyeron en el caso de cumplir aún tratándose de asuntos de importancia menor. Por eso, igualmente, se les ordenó que para que tuvieran plena vigencia resoluciones de mayor importancia, sobre todo en punto a la concesión de *mercedes o gracias* o el hecho de hacer nombramientos de determinados funcionarios, habían de solicitar y obtener la *Real Confirmación*. Por eso, por último, se estableció un sistema político que pudiéramos llamar de *equilibrio* de poderes entre los Virreyes y los Reales Acuerdos de las Audiencias y se permitió a las autoridades subordinadas que estaban al frente de una Gobernación que se dirigieran directamente a la Corona sin que los Virreyes intervinieran como intermediarios informantes, práctica ésta administrativamente viciosa, contra la cual protestaron en más de una ocasión algunos Virreyes, sin que sus protestas fueran escuchadas por los Reyes, ya que creían que de esta costumbre anormal podían resultar más beneficios que desventajas en orden al control desde la Metrópoli de las más altas jerarquías coloniales.

Y por si esto fuera poco, las instituciones, tan conocidas, de las *Visitas* y los *Juicios de Residencia*.

Es cierto que tuvieron estas altas autoridades coloniales la facultad de suspender la aplicación inmediata de Reales Cédulas y Leyes que les llegaban de la Metrópoli, acudiendo a la tan consabida fórmula del *se acata pero no se cumple*. Esta facultad sin embargo, no dejaba, —como algunos historiadores han pretendido equivocadamente— al libre arbitrio de los Virreyes el cumplimiento o incumplimiento de las órdenes recibidas. Se había de informar a la Corona de las causas que motivaron la suspensión decretada y el Rey, a la vista de esta información, aprobaba la resolución adoptada por el Virrey, o por el contrario ordenaba, sin más apelación, el inmediato cumplimiento de lo dispuesto por la Corona. Insistimos, por lo tanto, que solo se trataba de una facultad *suspensiva* que, aunque pudiera ser causa en ocasiones de algunos abusos, daba al Derecho Indiano una flexibili-

dad que le era necesaria para su justa aplicación en territorios tan lejanos y donde la realidad de la vida social y económica no podía ser siempre bien conocida por los hombres que gobernaban desde España.

Junto a todo lo expuesto, conviene recordar también que dentro de cada Virreinato existieron amplias demarcaciones territoriales que aunque sometidas, más de un modo nominal que efectivo, a la superior autoridad del Virrey gozaron de una verdadera autonomía de gobierno, aunque manteniendo, eso sí, un rendido acatamiento y una inquebrantable sumisión a la Corona española: tal ocurrió con las Capitanías Generales —como las de Guatemala, Venezuela y Chile—, con las Presidencias —como la del Reino de Quito y la de Nueva Granada antes de ser establecido el Virreinato de este nombre— con las comandancias Generales, con las Gobernaciones (algunas de ellas, como las de La Habana y Puerto Rico regidas por los llamados Gobernadores independientes, o sea dotados de *mando superior* según una Real Cédula de 24 de Agosto de 1779) y con los Corregimientos o Alcaldías Mayores.

Todas estas instituciones y autoridades gravitaron dentro de los Virreinos, unas veces, al menos en teoría, como factores de integración; pero otras, las más en la realidad de la vida política de la colonia, como factores de desintegración. Los grandes virreinos carecieron en el libre juego de las instituciones que los integraban de verdadera cohesión orgánica. En realidad, los criollos y mestizos que los habitaban —de los indios no hablemos porque a estos efectos no contaban— se veían obligados a acatar las órdenes de sus autoridades inmediatas; pero dejando a un lado sus sentimientos afectivos por el lugar en que nacieran, en el orden político sólo se sentían ligados unos con otros por el hecho de pertenecer a un gran imperio y ser súbditos de un mismo Rey.

Por ello, consideramos acertadas las observaciones del Profesor Griffin, cuando afirma: “En América española la abolición

de la Monarquía significó una ruptura mucho mayor con el pasado que en el caso de la independencia de los Estados Unidos, o más claramente aún, en el caso del Brasil. En los tiempos coloniales el rey había sido no sólo la incuestionable fuente de toda la secular autoridad, había sido también el ungido del Señor. Toda la maquinaria de la ley y la administración dependían de la Corona. La consumación de la independencia y la adopción de la forma republicana de gobierno (la Monarquía hecha en el país probó ser ilusoria) significaba que había un crisis total del Estado. Los primeros gobiernos republicanos carecían totalmente de la clase de sanción moral que la monarquía española había gozado. Se mantuvieron muchas de las leyes coloniales y los procedimientos, pero el Estado se halló en muchos casos acéfalo y el mito de la soberanía popular no fue efectivo”.

Y por ello, igualmente, parece oportuno recordar, como hace el profesor DEMETRIO RAMOS en su estudio sobre “Las ideas políticas en el Buenos Aires de 1810”, aquellas palabras de BARTOLOME MITRE en las que sostenía que de la idea existente de que “la América española no formaba cuerpo de nación con la Península, no estaba ligada a ella sino por el vínculo de la Corona... debía surgir una teoría revolucionaria”.

No era ésta, claro está, la doctrina que había venido prevaleciendo en los hombres de gobierno de España a lo largo del período colonial; pero sí la que imperaba en los precursores de la Independencia, que buscaban afanosamente las bases ideológicas donde pudiera arraigar un sentimiento de Patria propia.

Y por eso, también, consideramos acertados los juicios de DEMETRIO RAMOS, cuando comentando las palabras transcritas de MITRE, sostiene: “Naturalmente, sin esta conciencia básica, todo lo que aconteció, partiendo del reencuentro de las tradiciones y de su revitalización, hubiera sido otra cosa muy distinta, un corte histórico, pero no un *suceso* histórico, en el sentido de sucederse, de continuar: habría tenido que inventarse una

Patria. Por el contrario, las tradiciones, tan reiteradamente evocadas partían de este sentimiento de fidelidad a lo que estaba desvirtuado, de esta idea de patria o de patriotismo preexistente. De aquí esa adscripción a las leyes propias y de aquí la conciencia de que es entonces cuando las viejas leyes están siendo mejor cumplidas y observadas”.

Volviendo ahora al examen de la acción más *desintegradora* que integradora de las instituciones coloniales, hemos de fijar nuestra atención sobre lo ocurrido al implantarse en América el régimen de Intendencias.

Recordamos, una vez más, que el gran historiador argentino RICARDO LEVENE sostuvo al respecto: “Con estas reformas se persiguió, en primer término, unificar en la comunidad de una misma organización política, económica y jurídica la metrópoli con sus colonias”. Se pretendía con esto, equivocadamente, hacer frente a la decadencia que se dejaba sentir en el régimen colonial. El visitador Gálvez, en su plan de enero de 1768, decía que con estas reformas “resultará, entre otras muchas utilidades que acreditará el tiempo, la de entenderse este Gobierno con el superior de España y no tener que aprender aquí los que vienen a servir empleos unas reglas opuestas o, al menos, bien distintas de las que allá se observan”. “Así, comenta el propio LEVENE, el regalismo de los Borbones pretendía deshacer la obra de los siglos y, lo que es más importante, rectificar la obra espontánea de la naturaleza”.

Recordamos, por otra parte, que el profesor Haring escribió, enfocando la cuestión desde otro punto de vista: “Si con la implantación del sistema de Intendencias, se consiguió sanear la Administración del Estado español en las Indias, incrementándose considerablemente los ingresos del Tesoro, los beneficios que por este lado se alcanzaron quedaron contrarrestados con creces por el error político que implicó desplazar a los criollos de los puestos de gobernadores, alcaldes mayores y corregidores y sustituirlos por funcionarios peninsulares que absorbieron sus atribuciones políticas

y administrativas desde los nutridos cuadros burocráticos de las distintas Intendencias”.

Pero a los efectos perseguidos en este estudio, nos interesan más las tesis sostenidas por el historiador venezolano Arcila Farías, cuando trata de los efectos que tuvo en los países americanos la implantación del régimen de Intendencias con respecto a las instituciones económicas.

Afirma este autor que antes del establecimiento de las Intendencias, la política económica del Estado español “aunque sin proponérselo, sin obedecer a un plan previamente trazado, había logrado, con el transcurso de los años, hacer, “de todo el imperio una inmensa unidad económica, en la que cada una de las partes desempeñaba la función de una economía complementaria de las otras partes”.

“El mayor problema —sostiene ARCILA FARIAS— que se les ofrecía a los gobernadores metropolitanos o locales para la organización de la producción y del comercio interindiano era el de la identidad de las producciones, pues todas las regiones de América estaban en capacidad de cosechar, con mayor o menor esfuerzo, los mismos frutos. Si se quería asegurar el intercambio entre todas las partes y proteger el desarrollo y la estabilidad de cada una de ellas, era preciso diferenciar de alguna manera sus producciones, pues de otra manera se corría el riesgo de que no encontrasen nada que intercambiar, y siendo muy limitada la capacidad de consumo de los mercados mundiales, por poco que aumentase la producción, se llegaría a un estado de completa saturación y los frutos terminarían por no valer nada”.

“Empujados por esta circunstancia, los gobernadores se vieron obligados a proteger ciertas producciones en beneficio de algunas regiones, no obstante las protestas de aquellas otras que se veían privadas de libertad para desarrollar los cultivos y explotaciones que se propusieron emprender. De esta manera, la provin-

cia de Caracas recibió protección para el cultivo del cacao y se llegó al extremo de asegurársele un mercado de mucha consideración, el de Nueva España, sobre el que se le otorgó un privilegio, en perjuicio de otra provincia de muy grande producción cacaotera, como era la de Guayaquil, y en perjuicio también de un territorio rico, poderoso e influyente, pues México tuvo que soportar durante más de un siglo y medio el monopolio de los caraqueños, pese a todos los esfuerzos que los virreyes hicieron para librar aquel reino de un sistema que se hizo odioso por los procedimientos que nuestros mercaderes a menudo pusieron en práctica, y por los altos precios que el abastecimiento controlado hizo pagar a los consumidores mexicanos”.

“El desarrollo del cultivo de la caña y la producción de azúcar fue favorecido por España en toda el área del Caribe, donde se estableció con el apoyo financiero de la Corona, que en 1600 concedió un préstamo que alcanzó a beneficiar a diecisiete hacendados de la Habana. Un régimen jurídico especial amparó a los hacendados cubanos contra el embargo por deuda, privilegio que disfrutaron durante más de tres siglos. Se dieron toda clase de facilidades para la introducción de esclavos, exoneraciones para la importación de trapiches todo lo cual permitió una rápida expansión, que hizo subir a cincuenta el número de ingenios hacia 1620. Parecido tratamiento recibió Santo Domingo. Pero mientras a esas islas se les dispensaban estos favores en cambio se le prohibía a México la fundación de nuevos ingenios; en Lima se prohíbe en 1618 la plantación de caña en una distancia de seis leguas en torno a la ciudad y se desalienta la introducción de aparejos de hierro. En el Perú el azúcar se extraía con instrumentos rústicos fabricados en el país. Hay una prohibición general de introducir en América utensilios procedentes del extranjero con destino a esta industria, que no fue levantada sino en 1792; pero la prohibición que pesaba sobre el establecimiento de ingenios no fue suspendida sino en 1796. De manera que hasta fines del siglo XVIII las islas de azúcar gozaron de una situación privilegiada, no sólo frente al resto

de las provincias españolas, sino también en relación con los otros dominios de España fuera del continente americano”.

“En el Sur, a Chile se le permitió y estimuló en sus cultivos de trigo, a la vez que no se toleraba el cultivo del tabaco, cedido a algunas provincias peruanas, que lo intercambiaban por el trigo chileno. A Guayaquil no se le dió toda la libertad que quiso en materia de comercio y cultivo de cacao, pero esas restricciones estaban compensadas por la protección que se le dió en la explotación de la madera y fabricación de naves”.

“Dentro de esta enorme unidad económica, España era sólo una parte, aunque, claro está, la más importante, y recibió protección frente a todas las otras provincias del imperio. Por eso no se admitía que se desarrollaran cultivos o industrias que pudieran competir con la metropolitana. El cultivo del olivo, por ejemplo, no se toleró en aquellas regiones que se consideraban mercados para el aceite español; sin embargo, no hubo inconveniente en permitirse allí hasta donde no podía llevarse, como Perú y Chile, porque siendo una carga pesada y voluminosa, resultaba demasiado costoso el transporte y la larga travesía, más el penoso tránsito a través del Istmo, a menudo corrompía el producto”.

“Pero las reformas económicas del siglo XVIII, singularmente las que se decretaron en el reinado de Carlos III, hicieron cambiar radicalmente a este estado de cosas y correspondió a la Intendencia acelerar ese proceso. En efecto, las Intendencias rompieron esa gran unidad y constituyeron otras unidades menores, y, por tanto, fracturaron la vieja estructura del imperio. Al suprimirse las restricciones que pesaban sobre una economía dirigida, como era aquella, no sólo desde lo alto por la Corona, sino por los organismos locales inmediatos, como el Cabildo y los funcionarios, desde el virrey o gobernador hasta el último corregidor, las vallas que formaban las áreas de especialización se derrumbaron y comienza un período en el que cada provincia trata de producir todo cuanto consumía o todo cuanto creyeron que podía serles útil para el de-

sarrollo de su comercio extranjero y nacional (nacional en términos del imperio español). Se trataba de un proceso manifiestamente autárquico, como se puede ver en los documentos de la época y en los escritos oficiales de los funcionarios y de los hombres influyentes de cada región”.

“Los intendentes, que trajeron entre sus más notables funciones la de fomentar el desarrollo de la riqueza en su distrito, contribuyeron a precipitar la formación de esas pequeñas unidades que tendían a autoabastecerse. No se trataba de una iniciativa personal, sino de la política general que aparece ya enunciada en CAMPILLO, a mediados del siglo XVIII, y a la que dan un formidable impulso Carlos III y los reformadores tan fogosos como Jovellanos, Campomanes, Cabarrús y Aranda”.

“Al amparo del Régimen de Comercio Libre —concluye el profesor ARCILA FARIAS—, puesto en práctica por la metrópoli a partir de 1765, y de las franquicias concedidas a todos estos territorios, la policía de fomento de nuevos cultivos y de estímulo al desarrollo económico en sus diversos aspectos, comenzó a vivir en América un momento de grandes transformaciones que conmovieron la vieja estructura económica. Al tratar cada entidad intendencial de producir todo lo necesario para atender su propio consumo y para su comercio interindiano o con el extranjero, y al pretender, así mismo, asumir todo los servicios en relación con ese comercio, se produjo un doble fenómeno: en primer lugar, las provincias, sin pretenderlo, se aislan, pues la identidad de producciones deja sin efecto las necesidades del comercio recíproco, no obstante que sea este uno de los objetivos que se perseguía; en segundo término, esa misma identidad de producciones las conduce a un estado de rivalidad que a veces concluye en un antagonismo activo, en lucha por el abastecimiento de los mercados mundiales, ya directamente o por intermedio de los mercaderes españoles, franceses, holandeses o norteamericanos, en la última década del XVIII y primera del XIX. Regiones que estuvieron muy vinculadas por sus relaciones económicas, como eran las de México y Venezuela,

apenas volvieron a tener contactos, y en pocos años se olvidó como había sido de intensa la comunicación mútua”.

No podían por lo tanto prevalecer, a la vista de todo lo expuesto, las aspiraciones unitarias patrocinadas por algunos Próceres de la Independencia. Ni siquiera el proyecto de la Gran Colombia concebido por el genio político de Bolívar llegó a ser una realidad, porque era muy difícil superar la propia individualidad política vivida durante el período colonial por la Capitanía General de Venezuela con su Audiencia radicada en Caracas, o por la Presidencia del Reino de Quito también con su propia Audiencia.

En rigor, como es sabido, las bases de las nuevas nacionalidades en lo que se refiere a sus demarcaciones político-administrativa las constituyeron principalmente —no exclusivamente— los distritos jurisdiccionales de las Reales Audiencias.

No hay que olvidar, sin embargo, que aún dentro de estos distritos jurisdiccionales de las Reales Audiencias, presionaron y prevalecieron otras fuerzas de *desintegración* que tenían igualmente sus raíces en viejas instituciones coloniales. Recordemos, como ejemplos más destacados, el fracaso de los intentos por lograr una federación centro-americana, sobre los cuales prevalecieron —después de varias vicisitudes militares— las raigambres destintegradoras de las viejas Gobernaciones de la Colonia; así como en el hemisferio sur, vemos surgir a Bolivia sobre la base territorial del Alto Perú y al Paraguay, sobre la sede de lo que un día fueron las *misiones* jesuíticas. El caso del Uruguay es en gran parte distinto. Sobre el nacimiento de esta nueva nacionalidad, ha sostenido el historiador EUGENIO MUÑOZ PETIT, en una comunicación presentada al Congreso de Historia, celebrado en Viena en 1965: “El proceso de nacimiento de la nacionalidad uruguaya no surgió sobre la base de ninguna de las grandes instituciones hispánicas, como ocurrió en otras regiones de América, sino de un conjunto de factores geográficos, económicos y sociales que concurrieron en un territorio sobre el cual se fueron asentando diferentes jurisdic-

ciones de otras tantas instituciones, de límites no siempre coincidentes entre sí ni con este territorio, que fragmentaban su unidad, lejos de conocerla como subyacente y procurar regirla como un todo único". "Sin embargo, la unidad que la banda oriental del río de la Plata, es decir la futura República Oriental del Uruguay, constituía en el aspecto geográfico económico y social dentro del propio río de la Plata se fue imponiendo sobre tal complejo esquema institucional y obligando a las autoridades españolas a ir creando, de más en más, sobre el actual territorio uruguayo, instituciones cuya jurisdicción lo fuera abarcando en su integridad, mientras otras permanecían dividiéndole".

Cerramos las páginas de este breve estudio, con la observación de que cualquiera que sea el juicio que pueda formularse sobre las consecuencias que tuvo el predominio, en el orden político de la acción desintegradora de no pocas de las instituciones coloniales, España puede presentar en su haber el legado, de unidad hecho con muchas de las instituciones de derecho privado —la vigencia de Las Partidas en el orden doctrinal perduró durante no pocos años después de la Independencia— y en la esfera cultural y espiritual con la unidad de idioma y de religión. *

* Sobre lo que se dice en este estudio, en punto a la organización política de los Virreinos, puede consultarse mi libro "Las Instituciones de Gobierno del Nuevo Reino de Granada en el Siglo XVIII", publicado por la Universidad Nacional de Colombia. Las citas que se hacen de los historiadores Griffin, Levene, Haring, Arcila Farias, Demetrio Ramos y Eugenio Muñoz Petit, pueden ser evacuadas en la nueva edición de mi "Manual de Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano", publicado por Aguilar, S. A. de Ediciones. Madrid. 1969.