

ASPECTOS DE LA POLITICA COLONIAL EN AMERICA

EL ESTADO

I - Generalidades

Los vínculos de orden político entre las metrópolis de Europa y las posesiones de América, si bien responden a las modalidades particulares de cada sistema de colonización, no dejan de ofrecer ciertos paralelismos dentro de una visión de conjunto.

A reserva de efectuar adelante un análisis más minucioso de los varios aspectos que ese panorama político comprende, cabe notar la intervención casi coetánea de las coronas cristianas y absolutas de los españoles, portugueses y poco después de los franceses. Dentro de la tendencia de la época hacia la constitución de los grandes estados nacionales monárquicos que suceden al feudalismo, se distingue, incluso por los efectos que tuvo en la administración colonial, la organización republicana y de acusado carácter mercantil de los Estados Generales de Holanda. También es singular el desarrollo de las instituciones representativas en Inglaterra cuando tendían a declinar en las naciones continentales de Europa. Entre las metrópolis y las colonias de América se interponen a veces las compañías mercantiles y los propietarios que obtienen privilegios económicos y delegaciones de poder público, particularmente en el sistema de la colonización inglesa. Holanda apela también a la creación de grandes compañías de las Indias Orientales y Occidentales, que incluso sirven de antecedente y modelo a las de otras naciones colonizadoras. Francia asimismo concede apoyo público a compañías de comercio que obtienen privilegios y autoridad en el mundo ultramarino. En el curso de los siglos coloniales, se observa el incremento del poder real y la limitación o revocación de varias de las delegaciones señoriales y mercantiles concedidas en los primeros tiempos de las colonizaciones (incorporación de encomiendas a la Corona española, reversión de capitánías a la Corona portuguesa, implantación del gobierno real francés en el Canadá, la Luisiana y Antillas, revocación de cartas de compañías mercantiles inglesas y holandesas).

Las relaciones entre las coronas y los empresarios de cada colonización solían ser establecidas en documentos formales, como las capitulaciones de la Corona española con los adelantados y gobernadores de Indias, las cartas de concesión de las capitanías portuguesas y las cartas de fundación de las colonias inglesas, que unas veces eran otorgadas a propietarios individuales interesados principalmente en la especulación de tierras (v. g. en Maryland), o a un grupo de ellos (como en el caso de la Carolina), o bien a corporaciones o compañías de mercaderes (en Virginia, Massachusetts, Connecticut, Rhode Island). Existe asimismo la concesión de Georgia en el siglo XVIII a un grupo de *trustees* o patronos, con objetivos filantrópicos y políticos. En la historia canadiense es notable la concesión a la Hudson Bay Company. Esas cartas permitían contar con una base legal para el gobierno propio de las colonias; es decir, servían de fundamento público a las empresas de colonización y fijaban los derechos del promotor colonial ante el rey de una parte y los colonos de otra. En la práctica, esas cartas imprimieron ciertos rasgos señoriales o mercantiles a las respectivas posesiones pero, en general, el creciente poder de las monarquías y de sus burocracias trató a posteriori de recortar las concesiones hechas a individuos y corporaciones, aunque no faltan ejemplos de tardías reincidentias motivadas por favores o escaseces del erario.

La idea del pacto social como base de la constitución de las colonias e instrumento de unión de ellas con la metrópoli, aparece en la documentación inglesa desde el siglo XVII, en primer término en las colonias de tipo corporativo. En la época de la independencia hispanoamericana hubo escritores enterados de la tradición anglosajona, como Servando Teresa de Mier, que trataron de dar a las capitulaciones españolas —ya caídas en desuso— el valor de un pacto entre la Corona de España y los colonos, a fin de apoyar en ellas las reivindicaciones de los insurgentes en su calidad de descendientes de los primeros conquistadores y pobladores. Esta interpretación no alcanzó gran influjo en la teoría política hispanoamericana en una época que contaba ya con ideas sobre los derechos naturales y la soberanía popular más eficaces.

El principio político del asimilismo tuvo efectos en las colonias españolas, portuguesas, francesas e inglesas. De acuerdo con tal principio, los colonos eran vistos originalmente como súbditos de las monarquías respectivas, en igualdad de condición con los habitantes libres de las metrópolis. El hecho de pasar el océano no implicaba por sí solo, en ninguno de los regímenes europeos de la época, una disminución de categoría civil. Pero esta asimilación jurídica entre el británico de Inglaterra

y de América, o el español o el portugués de la Península y del Nuevo Mundo, sufrió quebrantos en la práctica. En el orden político, dada la distancia a que se hallaban los centros de poder, fue difícil el acceso de los colonos a los altos cargos de la administración; en cambio, era frecuente el envío de funcionarios europeos y la concesión de gracias desde las metrópolis. En cuanto al régimen económico, la doctrina del mercantilismo supeditaba el interés de la colonia al de la metrópoli; por ello, si bien hubo declaraciones sobre la igualdad jurídica de los súbditos europeos y americanos en cada monarquía, y sobre el amor paternal que todos merecían del soberano, no se mantuvo de hecho ni la equiparación política ni la unión de sentimientos e intereses entre los habitantes establecidos a uno y otro lado del Océano. Las corrientes que condujeron a la ruptura en cada colonización merecen ser objeto de un estudio comparativo, a fin de comprender la generalidad de los impulsos de independencia en el continente americano junto a sus particularidades.

Dada la influencia que cada corte europea ejerce sobre el estilo de gobierno de sus respectivas colonias, no dejan de reflejarse en América los cambios de dinastías reinantes en Europa. La unión de las coronas de España y Portugal (1580-1640) tuvo efectos importantes en los destinos de las posesiones sudamericanas. Cuando la Casa de Borbón sucede a la de Austria en la corona de España al comienzo del siglo XVIII, ocurren mudanzas de importancia no sólo en la metrópoli sino en la historia de la administración ultramarina, y se abre el cauce a influencias de origen francés. En el caso de Inglaterra, los cambios de casas reinantes, la revolución de Cromwell y la restauración, la unión con la corona de Escocia, pueden seguirse a través de las repercusiones coloniales.

En el conjunto de la historia administrativa de los imperios euro-americanos, se destacan los nombres de algunos gobernantes notables (Mendoza, Toledo, Revillagigedo, Vértiz entre los españoles; Mauricio de Nassau y Peter Stuyvesant entre los holandeses; Talon y Frontenac entre los franceses). De suerte que en los varios imperios no faltaron funcionarios de grandes cualidades que ilustran la historia de sus respectivas metrópolis y la del Nuevo Mundo. En otros casos, la ineptitud, el favoritismo, la arbitrariedad y la corrupción prevalecen. Ello depende, en buena parte, del estado político y moral de las cortes europeas.

La vasta red de los organismos administrativos que se extiende desde los centros imperiales hasta las varias provincias ultramarinas,

permite mantener cierta cohesión, a pesar de las distintas y heterogeneidades de los cuerpos políticos euroamericanos. El paso de funcionarios de unas regiones a otras, los ascensos, las visitas, los informes, constituyen medios de unificación en manos de los dirigentes políticos, militares, diplomáticos, fiscales.

La "distancia", problema que el océano crea en común a todas las metrópolis europeas, es tomada en cuenta en las organizaciones imperiales euroamericanas. Las autoridades de las metrópolis —ya se trate del gobierno de los Austrias en España, ya del de Luis XIV en Francia, el rey absoluto y centralizador por excelencia— se ven obligadas a contar con ese factor geográfico ultramarino, al que se suman las grandes distancias territoriales dentro del propio continente americano. En consecuencia, llegan los monarcas a conceder a los gobernantes coloniales el uso de facultades discrecionales. Mas todo ello tendería a crear en América resortes de poder más extendidos y lazos que en la metrópoli, márgenes mayores de desobediencia a las leyes, una administración fiscal más suelta, en suma, un orden institucional más espacioso y holgado. En la gobernación del Paraguay, transcurren a veces períodos largos sin comunicación con la metrópoli. Este panorama general, con sus variantes internas, no era un resultado de la voluntad de las autoridades metropolitanas, sino de la inmensidad oceánica, de las interrupciones frecuentes de las comunicaciones marítimas, en períodos de hostilidades y de las dimensiones del continente americano frente a los medios de que la técnica disponía en la era de la navegación a vela y de la tracción animal.¹

En la teoría política relativa a los imperios euroamericanos (Francisco de Vitoria en el siglo XVI, Palafox y Mendoza en el XVII, entre los españoles; William Wood entre los ingleses en el XVIII), la corona es a veces vista, dentro de pronunciadas variantes, como el centro de la monarquía al que se incorporan los varios reinos que la componen

¹ En lo que respecta al imperio español, véase RAFAEL ALTAMIRA, *Autonomía y descentralización legislativa en el régimen colonial español. Legislación metropolitana y legislación propiamente indiana (Siglos XVI a XVIII)*. Coimbra, 1945. En cuanto al imperio francés, señala GUSTAVE LANCOT, *L'Administration de la Nouvelle France. L'Administration Générale*, Paris, 1929, p. 104, que en el Edicto de creación del Consejo Soberano de Québec, de abril de 1663, se reconoce: "la distance des lieux est trop grande pour pouvoir remédier d'ici à toutes choses avec la diligence qui serait nécessaire" "les conjonctures et les maux pressants ont besoin de remèdes plus prompts"; y el rey quería "élever un peu les esprits de ceux qui le composent (le Conseil) et augmenter plus l'amitié pour ce pays là, par la part qu'ils auront dans le gouvernement politic". Pero esta época de oro de la influencia política del Consejo no dura sino dos años, ya que en 1665 llega el intendente nombrado por el rey.

y que han de gozar de sus privilegios propios. No ha de ser una parte (la ultramarina) un apéndice o dependencia de la otra (el reino metropolitano), sino que la monarquía ha de constituir más bien un conjunto de provincias federadas que conservan su personalidad política substancial y tienen sus intereses respetables. Es claro que existe una gran distancia ideológica entre el planteamiento de Vitoria (fundado en el intercambio natural de productos que ampara el Derecho de Gentes, y en las prerrogativas que corresponden a cada reino incorporado a la Corona, por cuyo bien debe velar el monarca cristiano), y el pensamiento de Wood, que más bien apunta a una federación de áreas económicas (las Antillas, productoras de azúcar; la región de Chesapeake, de tabaco; la madre patria, de manufacturas). Sin embargo, aproximaba a unos y a otros tratadistas imperiales la concepción de una monarquía heterogénea, compuesta de partes con funciones propias, correspondiente al soberano regular el conjunto sin opresión de ninguna de ellas. Esta teoría, como la de asimilismo, fue arrollada en la práctica por la concepción mercantilista, que subordinaba la vida de las colonias a la de las metrópolis. En el área inglesa la idea imperial federativa cobra mayor auge en vísperas de la revolución de independencia y tiende vagamente a agrupar las provincias bajo un mismo rey, pero con diferentes parlamentos. Algunos esquemas de reforma dinástica del imperio español en el siglo XVIII y comienzos del XIX, como el atribuido al Conde de Aranda, que pretendía distribuir las posesiones entre varios príncipes de la Casa Reinante, intentan resolver el problema de armonizar la unidad y la variedad de los vastos territorios ultramarinos, con miras a prevenir tanto la fragmentación como la entera independencia.

La terminología colonial ayuda a captar algunos de los matices de la revolución de los conceptos políticos. Los "reinos de Indias" figuran en la enumeración de títulos de la Corona española; en el período borbónico se lee a veces en los documentos del rey: "mis posesiones de América", o las "colonias de ultramar". En la documentación portuguesa, figura la "colonia del Brasil", mas también se emplea "Estado" para designar a las regiones diversas: Brasil, Maranhao y al sur se menciona el Continente de Río Grande, que es un gobierno local subordinado al de Río de Janeiro. En el imperio inglés se habla de "British Plantations" y de "American Colonies".

Las comarcas jurisdiccionales de los imperios, llámense reinos, capitánías, plantaciones, etc., fueron más tarde de suma importancia para asentar los linderos políticos nacionales de América, ya sea a causa de la unión de varias colonias en una federación, como en los Estados Uni-

dos, ya con motivo de la organización de naciones independientes sobre los antiguos territorios de las gobernaciones de los españoles y portugueses.

El progreso de las comunicaciones y de los medios técnicos empleados en la paz y en la guerra contribuye a impulsar la centralización del poder monárquico en el siglo XVIII. Suele tener un carácter mixto: gubernativo, militar, fiscal, legislativo y aún a veces de justicia. Hay órganos que lo representan en capitales y provincias. Se observa asimismo una absorción estatal de las antiguas encomiendas españolas y de las capitanías portuguesas que revierten a la Corona.

Aumenta el número de los virreinos en Iberoamérica; pasan de dos a cuatro los españoles y se crea uno brasileño.

Los ejércitos regulares y los gravámenes de los imperios crecen en las colonizaciones inglesa, francesa, española y portuguesa.

Se presta atención al desarrollo urbano de las capitales: México, Bogotá, Lima, Buenos Aires, Río de Janeiro.

La política hacia el indígena cambia en las colonizaciones ibéricas, porque surgen corrientes de civilización, de acuerdo con las ideas ilustradas, que tratan de convertirlo en un vasallo útil para el estado. La filosofía secular sucede a la teología en la consideración fundamental de este problema.

Las tendencias favorables a la centralización del poder, al aumento de las rentas fiscales y a la uniformidad de la administración, que trabajo consigo el despotismo ilustrado, dieron origen a reformas en los varios imperios que se enfrentaron a las tradiciones del antiguo regionalismo americano.

El creciente peso de los gastos militares, navales, diplomáticos de las metrópolis se hace sentir en todas las posesiones euroamericanas y suscita en ellas resentimientos.

El período de banderías y guerras civiles entre los conquistadores y pobladores españoles del Nuevo Mundo, había cedido desde el siglo XVI a la implantación del orden monárquico. Las rivalidades imperiales del siglo XVIII llevan al fortalecimiento de los ejércitos regulares y de las milicias. Después de las guerras de independencia, la anarquía y la ambición militar imperan en el mundo hispánico peninsular y americano en el que se multiplican los pronunciamientos, las juntas, las dictaduras de los caudillos. En algunos casos llegan a superarse estas condiciones, y junto a las efervescencias políticas se desarrollan hondos cambios sociales. Las guerras de independencia, las exteriores y la civil, dan al área

angloamericana algunos jefes militares que llegan al gobierno; mas la estructura institucional del estado logra prevalecer.

Las marinas de guerra de la época colonial tuvieron un prevalente carácter metropolitano, pero en las costas de América hubo algunos desarrollos de construcción, comercio y ataques o defensas navales, (en Nueva Inglaterra, en las costas de Chile) y que llegan a repercutir en las guerras de la independencia y del período nacional.

Si prestamos atención a los cruces de influencias institucionales entre unas y otras áreas de colonización, notaremos que los gobiernos y las audiencias de la tradición española ejercieron influencia sobre las instituciones similares de la colonización portuguesa en la etapa de unión de las coronas de España y Portugal (1580-1640). El Consejo de Indias español no dejó de imprimir su huella en la historia de la constitución del Conselho Ultramarino portugués, si bien éste sólo alcanza su reglamentación definitiva después de la restauración de la soberanía lusitana.

Las intendencias irradian en el siglo XVIII una influencia francesa sobre la administración colonial española y portuguesa. Existen en esta época ciertos contactos entre las tres metrópolis europeas, que se reflejan en rasgos de parentesco institucional en sus respectivas colonizaciones. En las tres áreas de colonización latina actúan los jesuitas y entran en conflicto con el poder secular. Es influyente el pensamiento ilustrado. Aparecen modas similares en la esfera de los gobernantes y clases pudientes. Alguna influencia francesa llega a ser discernible en los establecimientos angloamericanos.

Aunque ya se acerca al tema de las relaciones exteriores, del que trataremos adelante, creo conveniente mencionar aquí los efectos institucionales de los cambios de soberanía.

Quando a causa de las guerras y de los tratados de paz son transferidas algunas provincias americanas de una soberanía a otra, suelen surgir problemas delicados de sustitución o acomodo de religiones, lenguas e instituciones. Existen ejemplos en las islas Antillas y en el continente de Norteamérica, pudiendo recordarse, entre los casos más notorios, la cesión de Luisiana que hacen los franceses a los españoles y luego a los estadounidenses²; la convivencia de franceses e ingleses

² VICENTE RODRÍGUEZ CASADO, *Primeros Años de Dominación Española en la Luisiana*, Madrid, 1942, p. 48, recuerda que al tomar posesión de Luisiana manda el rey de España en 1765 que se gobierne como regla general por las mismas leyes y costumbres del período francés y que "no se innove por ahora el régimen

después de la conquista del Canadá³; y la suerte de las instituciones españolas en los territorios invadidos por los angloamericanos⁴.

Fuera del orden estrictamente político, el amplio campo del derecho penal se presta al estudio de los orígenes europeos comunes y de las diversidades que surgen tanto entre el Viejo y el Nuevo Mundo, como entre unas y otras áreas de América. Ciertas prácticas en uso en

de su gobierno y consiguientemente que en nada se sujete a las leyes y prácticas que se observan en mis dominios de Yndias", "considerándola como una separada colonia que aún lo sea de todo comercio con ellos". Pero surge la oposición de los habitantes franceses frente al gobernador español Antonio de Ulloa, al cual expulsan en 1768, haciéndole entre otros cargos, el de que había permitido el matrimonio de una negra con un blanco, y que era protector de los esclavos negros, y "para él casi lo mismo era un negro que un blanco" (p. 181). De otra parte, en asuntos de gobierno, representan los vocales del Consejo Superior (organismo de justicia) al Parlamento de París, que por escrito firmado y fechado en Fontainebleau el 3 de noviembre de 1762, S. M. Cristianísima cedió con algunas restricciones la provincia de la Luisiana a S. M. Católica: "Sabéis mejor que nosotros si este acto es legal. En el fin del mundo y otro hemisferio, podemos ignorar la extensión de la potestad de nuestros reyes. Sometemos a vuestras luces el examen de este delicado punto". "Por lo demás, Su Majestad Cristianísima manda a su Consejo Superior hacer registrar, leer, publicar y fijar en las esquinas su dicha carta; para que los ciudadanos puedan recurrir a ella cuando quisiesen reclamar los pocos privilegios que se les conservaban". "Los vocales del Consejo Superior no ignoraban que la voz pública vituperaría su obediencia... Conociendo la necesidad de hacer con antelación representaciones a nuestro venerado Señor el Rey, y que siempre se tendría tiempo de representar a la corte si dichas condiciones se hallaban destructoras de las leyes de Francia y de la libertad de los pueblos". "Rodeados de las posesiones españolas, conocían las reglas de su Gobierno, y el abuso intolerable que se hace del poder por los Capitanes encargados de él. Sabían que un gobernante español no conoce más reglas que su voluntad y que, soberbio y despótico, mira a todos los hombres que le están subordinados como viles esclavos que deben obedecer a su primer precepto por infundado e irracional que sea" (pp. 6 y 231). Por su parte el gobernador español Antonio de Ulloa escribía: "El que gobierna debe dar las providencias que halle correspondientes para el buen orden y para la responsabilidad que tiene, sin que en esta parte los subalternos y súbditos tengan libertad para constituirse árbitros de juzgar de ellas; sin que por esto se les prive de la facultad de representar en aquello que se les siga perjuicio, pero con la obligación de sujetarse siempre a lo que se resuelva, aunque sea contrario a lo que pretenden". No es extraño, al escuchar este diálogo, que los habitantes de Luisiana y los historiadores hayan notado: "la gran diferencia de criterio que existe entre el gobernador español y los sublevados".

De otra parte, los testimonios franceses acerca de la extensión del dominio estadounidense a Luisiana en 1803, hablan de: "brusque introduction de la langue anglaise, partialité reboltante en faveur des natifs américains ou anglais, substitution de majorités américaines aux majorités créoles, rixes et tumultes a propos de danses" - *Histoire des Colonies Françaises*. Paris, 1929, p. 372.

3 Sobre las vicisitudes institucionales de esa convivencia véase W. SMITH, "The Struggle over the Laws of Canada, 1763-1783", *Canadian Historical Review*. (junio, 1920). Y del mismo, "The Struggle over the Laws of Canada, 1783-1791", *Ibid.*, (diciembre 1924). Asimismo A. L. BURT, *The Old Province of Quebec*, Toronto, 1933.

4 Existen algunos estudios que podrían ser ahondados mediante un conocimiento más completo de los antecedentes, v. g.: FRANK WILSON BLACKMAR, *Spa-*

las varias áreas de la colonización euroamericana revelan claramente la procedencia común transatlántica, como la picota, el cepo, los azotes, la horca, los tormentos, la quema de reos. Es también común en las relaciones de las autoridades eclesiásticas con las civiles, la relajación del reo al brazo secular para la ejecución de la pena. La vasta esfera de la magia, las supersticiones, las brujerías, que tiene entonces vínculos tan estrechos con la represión penal, pasa el océano, envuelve a las varias áreas de las colonizaciones de América y se mezcla con las creencias africanas, indígenas y probablemente con las orientales⁵. Algunas de las reformas dieciochescas del sistema penitenciario en Angloamérica atraen la atención de los europeos y de los primeros visitantes iberoamericanos⁶.

No sería exagerado esperar que una comparación de las instituciones relativas a la familia, la propiedad, la herencia y otras prácticas civiles, volvería a revelar ciertos orígenes comunes procedentes de las tradiciones jurídicas europeas (los vínculos, los mayorazgos, las dotes), junto a las variantes que habitualmente hemos venido encontrando a uno y otro lado del océano y entre unas y otras áreas americanas (tradicción civil del derecho romano frente a precedentes del Common Law inglés, por ejemplo).

Hemos mencionado algunas instituciones que tenían por objeto la reglamentación del comercio y de otras actividades económicas (Casa de Contratación, Consulados, Leyes de Navegación, Board of Trade, etc.).

Anteriormente hemos hablado también acerca de los tributos, servicios personales, *engagés*, *indentured servants*, tierras comunales, minas, aguas, etc. Y hemos visto cuáles eran las relaciones con indios

nish Institutions of the Southwest, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1891. La *Encyclopaedia Britannica*, en su artículo sobre México, registra esta situación: "The Mexican legal system follows Hispano-Roman traditions and many French models rather than Anglo-American patterns and common law. It is noted particularly for a special writ, *amparo*, developed in Mexico to protect individual rights against administrative encroachments". En cuanto a lo primero, las instituciones mexicanas influyeron sobre las del Sudoeste estadounidense; y en cuanto a lo segundo, hubo una influencia de la tradición angloamericana sobre la de México en el curso del siglo XIX. Puerto Rico ha sido campo peculiar de confluencia de los sistemas legales hispanoamericano y anglo-americano.

5 Véase como ejemplo de un estudio que abarca toda el área de las colonizaciones, aunque prestando mayor atención a la hispanoamericana, la obra de CONSTANCIO BERNALDO DE QUIRÓS, *La Picota en América*, La Habana, 1948. (Biblioteca Jurídica de Autores Cubanos y Extranjeros, Vol. CXVIII).

6 Cf. M. KRAUS, *The Atlantic Civilization*, p. 135. JOSÉ DE ONIS, *The United States as seen by Spanish American writers, 1776-1890*. New York, Hispanic Institute in the United States, 1952.

y negros, incluso la esclavitud y sus varios antecedentes y modalidades (Derecho romano, leyes inglesas).

Dada la época en que se iniciaron las instituciones sociales del Nuevo Mundo, era de esperar que se vieran afectadas por el tránsito de las instituciones feudales a las del estado monárquico. Pueden encontrarse vestigios en América de uno y otro orden, así como de los conflictos a que dieron origen. Por sus consecuencias, en lo que respecta a la organización política y de la sociedad, tenemos que hacernos cargo aquí otra vez de esta materia.

En parte la situación era un reflejo de la evolución de las instituciones políticas y sociales de Europa; pero la lejanía ultramarina, las condiciones peculiares del ambiente colonial, la época del establecimiento de las posesiones —con las variantes que se advierten desde fines del siglo XV hasta principios del XVII—, no dejaron de ejercer su propia influencia.

Los señoríos y hasta cierto punto las encomiendas de Hispanoamérica, las capitánías del Brasil, los señoríos del Canadá, los patronatos holandeses, las colonias de propietarios en la expansión inglesa, son otros tantos reflejos más o menos directos de la unión tradicional de los dominios particulares con ciertos privilegios de autoridad; mas en ninguno de estos casos llega a prevalecer el poder señorial sobre el del estado.

El fortalecimiento del poder de las coronas europeas a partir del siglo XV contribuía a impedir la recreación en el nuevo mundo de un cuadro político feudal. El absolutismo, la burocracia y el mercantilismo pesaban más en el estado euro-americano que las aspiraciones nobiliarias que tendían a crear jurisdicciones particulares en favor de las casas o linajes de los grandes señores.

Pero si bien en el orden estricto del estado no triunfa el feudalismo en las posesiones americanas, se observa en cuanto a la organización de la sociedad, que la amplitud de los latifundios, la distancia a que se encuentran de los centros metropolitanos de poder y aún a veces de las autoridades coloniales, la sujeción de los sirvientes indígenas, la esclavitud de los negros y la emigración de trabajadores contratados europeos, facilitaron la formación de explotaciones amplias, de concentrado poderío económico y rasgos señoriales, aunque no siempre derivaron en línea directa de los precedentes medievales. De éstos provenían sin duda algunos de los rasgos más característicos, pero las plantaciones con esclavos negros y las haciendas con peones endeudados fueron más

bien el resultado de una evolución gradual en América que el trasplante puro y simple de instituciones europeas.

El creciente poder político de las coronas hubo de acomodarse a la posición social prominente que ocuparon los detentadores de la riqueza rural. Entre éstos figura el plantador dueño de esclavos en el sur de Angloamérica y en las Antillas, el señor de indios o el hacendado con peones o vaqueros de Hispanoamérica, y el señor de ingenios y el estanciero del Brasil. Ellos son los representantes más destacados de la clase señorial y los que resienten en primer término, el peso de la autoridad y de la organización económica metropolitana.

Que el señorío recaiga sobre servidores europeos, indios o negros, no deja de tener importancia, según se observa en la variedad de casos que ofrecen el Canadá francés, Hispanoamérica, Brasil y Angloamérica. Las coronas no conceden fácilmente la plenitud de los privilegios señoriales que habían estado en uso en la Edad Media europea. Sin embargo, hay casos de concesión plena o parcial de jurisdicciones, títulos nobiliarios y rangos en la milicia. Y dada la descentralización de la vida social de América, el señor goza a menudo de una autonomía de hecho y de una acumulación de poderes bastante lata. Por otra parte, el desarrollo de la esclavitud en el Nuevo Mundo introduce una situación de dependencia más estricta que la correspondiente a los sirvientes medievales o de la Edad Moderna europea. También se encuentran algunas restricciones a la libertad de movimiento de los sirvientes, especialmente por motivo de deudas, tanto en Hispanoamérica como en Angloamérica. La autoridad del estado coadyuva a mantener la subordinación jurídica de las clases dependientes, ya se trate del sirviente por contrato, del tributario, del mitayo, del peón o del operario endeudado, o del esclavo.

La introducción de nuevas ideas sociales en el siglo XVIII, y las guerras de independencia, contribuyeron a transformar estas instituciones de sujeción de las personas, que habían sido autorizadas o consentidas indirectamente por los poderes públicos. Pero en varias regiones del Mundo Nuevo demostraron poseer raíces profundas, y sus efectos se prolongaron hasta bien avanzado el siglo XIX y en ciertos aspectos y modalidades hasta la centuria presente (segregaciones raciales, luchas en torno de la abolición de la esclavitud, guerras de castas, revoluciones que traen consigo la desaparición del peonaje, campañas de organismos internacionales para abolir las supervivencias de instituciones que mantienen la dependencia rural, la restricción a la libertad de movimiento, los servicios forzosos). En este sentido, la historia de las instituciones sociales de América no deja de ofrecer ciertas correspondencias con la

evolución europea (revolución francesa, abolición de las instituciones serviles en Rusia, movimiento socialista); pero presentando matices diferenciales de épocas, situaciones y formas, contenidos y reacciones.

El gobierno municipal pasa el océano en varias colonizaciones en unión de la tradición urbana europea.

El ayuntamiento es la institución representativa del común en la colonización española, a pesar de las tendencias oligárquicas y de las limitaciones que impone la realeza al vender los regimientos y al hacer pesar la autoridad de los corregidores sobre las elecciones y los acuerdos de los cuerpos. Es, sin embargo, el único órgano de petición y defensa de los vecinos; y en la forma de cabildo abierto, llega a desempeñar funciones populares. De ahí su renovada importancia cuando cobra impulso la idea democrática al iniciarse el movimiento de independencia.

Los procuradores en corte y enviados especiales de los cabildos hispanoamericanos negocian en la metrópoli las cédulas y mercedes en favor de los vecinos. Llevan hasta cierto punto al centro de la monarquía la voz y las pretensiones de los reinos indios. Los vecinos escriben a las autoridades metropolitanas sus quejas y pretensiones, y la Corona protege ese derecho de representación y correspondencia.

Hay asimismo enviados que toman la defensa de grupos en particular (comerciantes, mineros, religiosos, indios). En la segunda década del siglo XIX concurren diputados americanos a las Cortes de Cádiz.

Los senados de cámara desempeñan en la colonización lusitana las funciones municipales con cierta independencia frente a las autoridades gubernativas y religiosas. Practican asimismo los cabildos abiertos.

En las colonias inglesas, el "town meeting" de la Nueva Inglaterra existe como una institución municipal importante y distinta de la asamblea de la colonia.

Los agentes que representan los intereses de los colonos en la metrópoli llegan a alcanzar influencia; pero se trata principalmente de representantes de asambleas⁷.

Las Cámaras de Agricultura y Comercio de las Antillas francesas tenían hacia 1759 un delegado en Versalles para tratar los asuntos económicos e influía asimismo en los políticos.

El desarrollo de las instituciones municipales en el Canadá francés no llegó a alcanzar vigor.

⁷ Cf. L. M. PENSON. *The Colonial Agents of the British West Indies*. Londres, 1924.

En Hispanoamérica no se permite la reunión de cortes, a pesar de que en el primer momento hubo peticiones de los ayuntamientos de las Antillas y del Continente para convocarlas. Ese interés renace en víperas de la revolución de independencia.

En las posesiones inglesas, las instituciones representativas se desarrollan a través de las asambleas de cada provincia.

La mención de estas asambleas conduce al análisis de uno de los fenómenos políticos más importantes de la historia de América.

El tránsito de las instituciones europeas medievales a la monarquía nacional vino acompañado, en la historia constitucional inglesa, del establecimiento gradual del gobierno parlamentario. Mientras en España, en Portugal y en Francia, se debilitaba la institución de las cortes y estados generales ante el absolutismo monárquico, en Inglaterra y en sus posesiones de América cobraba vigor la institución de las asambleas. El gobierno de las colonias de propietarios había sido creado en un comienzo bajo principios de índole señorial, como en Maryland, Nueva Escocia o Carolina. El gobierno de las colonias de corporaciones, aunque también era una forma de concesión en propiedad, se hallaba influido por el régimen de las compañías comerciales por acciones (joint-stock o tipo corporativo). Sólo después que Virginia perdió su carta, comenzó su gobierno a orientarse lentamente hacia el modelo del Parlamento; pero ello no ocurrió en Connecticut ni Rhode Island. En las colonias de propietarios, aunque el gobierno era de raigambre señorial, los colonos comenzaron pronto a reclamar el derecho de representación como ingleses y el de orientar sus instituciones políticas de acuerdo con el Parlamento. En las colonias de tipo corporativo —Plymouth, Massachusetts, Connecticut, Rhode Island— aparece primero la idea del pacto social. Veremos asimismo el influjo que tuvieron las formas de la organización de algunas iglesias en las instituciones políticas de Angloamérica. El curso diferente de la historia política de las metrópolis iba a reflejarse en la variedad de las tradiciones constitucionales de los establecimientos del Nuevo Mundo. De las asambleas coloniales angloamericanas —sin olvidar la pluralidad de sus orígenes, evolución y formas locales de adaptación del principio de gobierno representativo tanto en el territorio de los actuales Estados Unidos como de Canadá— nace un hábito de representación política que falta en las instituciones latinoamericanas. En éstas el poder real aparece como fuente de la autoridad, y sólo el ayuntamiento español, el senado de cámara portugués, los síndicos franco-americanos, conservan algún rastro de la tradición representativa;

pero no es posible hablar de instituciones parlamentarias cuando en las metrópolis y en las posesiones americanas dejaron de funcionar las cortes y los estados generales.

La diferencia entre el curso de las historias constitucionales de España e Inglaterra desde la baja Edad Media fue señalada por Rafael Altamira en un significativo artículo. Las discrepancias entre los rumbos de las instituciones de ambas metrópolis —absolutismo y decadencia de las Cortes frente a monarquía constitucional y parlamentarismo— no dejarían de repercutir en la historia de sus respectivas colonizaciones. Mas no todo se explica por la sola evolución europea ya que aparecen elementos nuevos en la historia constitucional ultramarina, y diversidades entre unas y otras áreas coloniales y regiones de América. Las asambleas de índole parlamentaria no vuelven a surgir en Francia, España y Portugal, sino en la era revolucionaria y de la independencia. Repercutieron en las respectivas áreas coloniales, pero faltaba en ellas una vigorosa raigambre, que sí tenía en cambio la rama ejecutiva del gobierno. El Canadá francés recibe después de la conquista inglesa, la institución parlamentaria propia de esta tradición constitucional.

En conclusión, puede decirse que las innovaciones políticas que introduce el siglo XVIII se hacen notar en toda América. Existe un movimiento histórico característico de esa centuria, ligado estrechamente a las corrientes de la civilización de Europa.

El principio de igualdad gana ascendente en las últimas décadas y a principios del siglo XIX, sobre todo en derredor de las revoluciones de independencia. Mas tanto en el área inglesa como en la francesa y las ibéricas encuentra ante sí la herencia de las desigualdades sociales que acompañaron a la colonización y que sirven de apoyo a las reacciones conservadoras.

La época puso énfasis en el cuerpo legislativo del poder. Ya hemos visto que era una tendencia extraña a la tradición de las monarquías absolutas de antiguo régimen, que no conservaron la institución de asambleas y cortes. El movimiento provenía de la revolución estadounidense y de la francesa, y de la renovación de las cortes liberales españolas y portuguesas a principios del siglo XIX sobre la base de las juntas y los recuerdos tradicionales de las antiguas cortes de la Península y las prácticas de los municipios. Pero como faltaba una herencia parlamentaria propia, las instituciones nuevas no arraigaron fácilmente entre los demás órganos del poder político, militar, fiscal, judicial, salvo en Angloamérica. Otro de los escollos que salían al encuentro

de la nueva concepción democrática estribaba en la interpretación del pueblo como los "propietarios". La evolución de las ideas a este respecto fue lenta en todas partes.

Así como las colonias inglesas pudieron recibir como tradición propia las ideas científicas de Newton, no les eran extrañas en política las de Locke. Es decir, contaron con elementos de la concepción moderna del estado que pudieron adaptar a las condiciones particulares del Nuevo Mundo.

Los establecimientos de raigambre política absolutista adoptaron las nuevas ideas de división del poder, límites constitucionales y asambleas legislativas, siguiendo las inspiraciones y modelos del exterior.

Nótase la influencia en común de ciertos pensadores europeos, por ejemplo, Puffendorf, en las colonias inglesas y españolas. Los escritos en francés —de Montesquieu, Rousseau, Voltaire, Raynal y otros— son citados en varias de las colonias de América.

Esta influencia general de algunos pensadores políticos europeos en el Nuevo Mundo constituye una de esas unidades de origen exterior que han provocado reacciones americanas simultáneas, o con intervalos cortos, de acuerdo con las predisposiciones y circunstancias que matizan el curso de la recepción del estímulo en las diversas áreas y las respuestas al mismo.

El pensamiento político de la revolución de independencia de los Estados Unidos ya crea el primer ejemplo importante de un estímulo que parte, no de Europa, sino de una región de América para afectar a otras, y es seguido de otros intercambios en el curso de la historia política del período nacional⁸.

Las guerras de independencia fueron en parte guerras civiles, si se toma en cuenta que hubo conservadores americanos que mantuvieron su lealtad a la metrópoli frente a los insurgentes: tories, leales o "court party" entre los angloamericanos, y criollos realistas hispanoamericanos. La lucha no era exclusivamente entre unos y otros americanos, pero sí existía este matiz junto al aspecto general de la contienda entre europeos e insurgentes.

⁸ Existe el conocido influjo de la constitución republicana y federal de los Estados Unidos sobre las de los países iberoamericanos. Y de otra parte las repercusiones en el vecino Canadá. Cf. A. H. SMITH, *Federalism in North America: a Comparative Study of Institutions in the United States and Canada*, Boston, 1923. R. G. TROTTER, "Some American Influences Upon the Canadian Federation Movement", *Canadian Historical Review*, (Sep. 1924).

Los aspectos políticos del regionalismo americano se reflejaron en la formación de las naciones y en la desintegración de los imperios.

Las provincias continentales contiguas que existen en las colonizaciones de Inglaterra y Portugal dan origen respectivamente a las naciones estadounidense y brasileña; no ocurre una unión parecida en Hispanoamérica, que se fragmenta. Pero no ha de verse en ello un caso único.

En el primer imperio quebrantado desde el siglo XVII, el holandés, las regiones situadas en Norteamérica y en Brasil pasaron a formar parte respectivamente de los conjuntos angloamericano y lusoamericano, y sólo quedaron a Holanda los restos de la parte central del imperio en las Antillas y Guayana.

El segundo imperio quebrantado en el siglo XVIII, el francés, pierde sus regiones de Norteamérica en favor del área angloamericana, primero en Canadá y luego, con un intermedio español, en Luisiana. La fracción sudamericana del imperio no había logrado prosperar ante la oposición lusitana en Río de Janeiro y Maranhão. Después de la pérdida de Haití, Francia sólo retiene finalmente las islas y la Guayana en el centro tropical de su frustrado imperio americano, y más al norte los islotes de Saint Pierre y Miquelon para fines de pesca.

El imperio inglés, después de la crisis de la independencia de las colonias continentales, retiene al norte Canadá, al centro sus islas, más Belice y Guayana, y al sur ocupa las Malvinas en la tercera década del siglo XIX. La herencia imperial angloamericana no queda absorbida totalmente por la gran unión política estadounidense.

La fragmentación española, cuando se ve sobre el fondo de estos otros casos, no aparece tan insólita e incomprensible, aunque esto no quiere decir que haya dejado de tener efectos graves. España retiene, como Holanda, Francia e Inglaterra, sus islas situadas en el centro del imperio, excepto Santo Domingo. Las colonias continentales dan origen a varias naciones, en unos casos por falta de contigüidad, v. g., entre México y el Río de la Plata; y en otros ejemplos, aunque la hubiera, como en Centroamérica. Existen en realidad tantos movimientos de unión o confederación como de dispersión, prevaleciendo en general estos últimos: v. g., entre México y Centroamérica, Centroamérica entre sí, Gran Colombia, Panamá, Confederación Alto-Peruana, Provincias Unidas del Río de la Plata. Las naciones mayores que brotaron del tronco hispanoamericano no fueron tan extensas como el Brasil y los Estados Unidos al término del período de los reajustes territoriales. Mas no debe olvidarse que también dentro de estas dos formaciones políticas

hubo fuerzas poderosas de dispersión seccional, que llegaron incluso a provocar serias crisis.

Dentro de la visión de conjunto, si bien la historia de la fragmentación hispanoamericana aparece como un caso extremo, no carece de paralelismos en la evolución política del Nuevo Mundo. En los resultados últimos de los ajustes territoriales han influido tanto las tendencias internas de las regiones como las rivalidades y movimientos exteriores, primero de los imperios y luego de las naciones, por ejemplo en Texas.

Ya hemos visto que varias islas británicas, francesas y españolas de las Antillas continuaron bajo el dominio de las metrópolis cuando éstas perdieron sus colonias continentales. Asimismo subsistieron algunas posesiones isleñas francesas, danesas y holandesas. El colonialismo europeo perduró en el archipiélago cuando había sido quebrantado en vastas regiones de la tierra firme. En el área del Caribe se hizo presente el influjo estadounidense, que llega a predominar en ella y a absorber remanentes de otras formaciones coloniales anteriores (Puerto Rico, Islas Vírgenes).

II. - Áreas de colonización y aspectos regionales.

A) Hispanoamérica

Si bien la corona española prefirió que el costo de las expediciones a las Indias Occidentales fuese sufragado en general por los particulares, no por ello dejó de reservarse el derecho de incorporar a la monarquía las provincias ganadas. Los descubridores y conquistadores suelen mencionar en sus relaciones que sojuzgaron los nuevos reinos a "su costa y minción", y como vasallos fieles los pusieron bajo el dominio de la corona de Castilla.

Las autorizaciones por las que los reyes concedían a los particulares el derecho de explorar y de fundar poblaciones en el Nuevo Mundo eran conocidas, según hemos indicado, con el nombre de capitulaciones.

La corona delegaba algunas de sus prerrogativas en favor de los adelantados y capitanes, pero tanto en gobierno, justicia y hacienda, como en las relaciones con los conquistadores y pobladores, conservaba el poder superior. Cada capitulación contenía disposiciones que señalaban los privilegios de que gozarían los pobladores que se avicinasen en la provincia.

El ajuste de los derechos y ambiciones de los caudillos y soldados

de las Indias con el poder real no dejó de ofrecer dificultades ni de suscitar conflictos en el siglo XVI.

Quienes habían conquistado a los indios y disfrutado de sus servicios y tributos, aspiraban a fundar casas y linajes poderosos, con derechos de jurisdicción y perpetuidad. Creían que sus hazañas de guerra y los gastos que habían hecho eran títulos suficientes para ser remunerados con largueza feudal.

Pero la monarquía y sus servidores, tanto de capa y espada como letrados y burócratas, aspiraban a fortalecer el poder real en los distantes reinos de las Indias, a semejanza de lo que ocurría en la Península frente a los nobles. Y terminaron por someter, a veces mediante guerras crueles, como las del Perú, las ambiciones señoriales al absolutismo del monarca.

En los comienzos de la colonización, los reinos de Indias se anexaron a la monarquía en forma parecida a como lo estaban los diversos reinos peninsulares. El nexo era con la corona castellana y no de unos reinos con respecto a otros. Esta concepción del imperio era compatible con la diversidad de las partes componentes del mismo y les consentía cierto particularismo en leyes y costumbres. Pero la creciente autoridad del monarca se hacía sentir en todas partes y tendía a restar fuerza a los privilegios locales.

Las Indias fueron objeto de una política que trataba de asimilarlas a los reinos de Castilla. Los habitantes gozaron originalmente de los derechos castellanos, y aun de mercedes especiales que tendían a fomentar el paso de los pobladores, como ocurría en la Península con las villas nuevas establecidas en tierra de frontera.

Dentro de esta organización general de la monarquía, había cuerpos encargados especialmente de los asuntos de Indias, como la Casa de la Contratación (1503) y el Consejo de Indias (1524).

En el Nuevo Mundo los órganos principales de gobierno eran los virreinos, las presidencias de audiencias con facultades regitivas, las gobernaciones de provincias; por tener estos cargos anexas las capitánías generales, se ocupaban también de los asuntos militares. Las audiencias ordinarias tenían funciones judiciales y de consulta del gobierno. Las alcaldías mayores y los corregimientos eran los instrumentos de la administración provincial.

El fisco estaba representado en las primeras expediciones por medio de tesoreros, contadores, factores y veedores. Estos funcionarios se establecieron en las poblaciones, los puertos y los reales de minas. Procuraban allegar recursos no sólo para sostener la vida administrativa

del imperio, las cargas de la defensa militar y de la comunicación ultramarina, sino también para hacer envíos substanciales a la necesitada corte española, que de ellos sacaba fuerzas para sustentar sus costosas empresas políticas y religiosas en Europa. La administración de los varios impuestos dio origen a una compleja burocracia fiscal india y contribuyó a infundir vigor al estado monárquico⁹.

Un vigilante sistema de instrucciones, informes, visitas, juicios de residencia, cambios periódicos de funcionarios, balance o contrapeso de unas autoridades por otras, otorgamiento o confirmación por el rey de los nombramientos importantes, permitió a la corona mantener el dominio y el funcionamiento de tan extensa burocracia. Pero la distancia, el favoritismo en España e Indias, y la corrupción, no dejaron de afectar a la administración del imperio en varios períodos, funciones y casos.

En la etapa austríaca de la monarquía española, es notoria la pre-ocupación cristiana en la legislación de Indias. Llega a formarse un cuerpo importante de pensamiento e instituciones jurídicas. Es promulgada la Recopilación de Leyes de Indias en 1680. Aparecen varios comentarios notables, entre ellos la Política de Solórzano Pereyra. El imperio español alcanza distinción jurídica, tras la huella del imperio romano.

Algunas de las disposiciones legales emanan de la metrópoli, pero hay otras expedidas por las autoridades indianas. La particularidad de los problemas que surgían en América y la descentralización que por ley o de hecho existe en la creación y aplicación del derecho hispanoamericano contribuyeron a dar a éste un carácter distinto del metropolitano, que ejerció solamente funciones supletorias.

De suerte que a la grandeza territorial del imperio corresponde una inmensa máquina administrativa y creaciones de ciencia política y

⁹ Las repercusiones de orden político del sistema impositivo español han sido advertidas por R. B. Merriman. A su vez R. CARANDE, *Carlos I...* Madrid, 1949, p. 42, comenta que Inglaterra no consintió exenciones fiscales de clase, y por eso la nobleza se asocia a la hostilidad general hacia los impuestos; hubo injusticias en la distribución de las cargas pero no una dispensa absoluta. La alta nobleza de Castilla mantiene un criterio secesionista frente a la obligación de contribuir, y esto debilita la oposición de las otras clases a las demandas reales en las Cortes (p. 8). La revolución de las colonias inglesas está vinculada a controversias fiscales, y al derecho de representación con respecto a ellas, aspectos que no alcanzan un relieve político tan prominente en la revolución hispanoamericana. Sin embargo, hubo protestas y aun levantamientos coloniales por cuestiones de impuestos y éstos aparecen mencionados como gravosos en el movimiento de independencia.

jurídica. Son los aspectos que, en unión de las imponentes construcciones materiales, han llevado a compararlo con el Imperio de Roma.

Desde el primer momento se advierte la presencia de los municipios. En ellos toma expresión la voz de los vecinos de las comunidades. Hacen representaciones frecuentes ante las autoridades de Indias y, por medio de procuradores, ante las de España. Los cabildos administran las ciudades y villas. En un principio reparten tierras y solares, y llevan el registro de los hierros del ganado. Por medio de los alcaldes, imparten justicia en primera instancia. Son cuerpos de carácter electivo o representativo, aunque el poder real saca a la venta los regimientos perpetuos, alentando con ellos las tendencias oligárquicas. Los gobernadores y corregidores tratan de restringir la autonomía de los ayuntamientos. De otra parte, la corona impide la reunión de cortes, que fueron solicitadas en los primeros años de la colonización por los ayuntamientos de Santiago de Cuba y de México. Las opiniones de todo el común eran recogidas a veces en los cabildos abiertos. En provincias remotas, como la del Paraguay, la importancia política del cabildo era visible. Al gestarse el movimiento de independencia, los cabildos aspiraron a representar los intereses del común y sus síndicos a llevar la voz del reino ¹⁰.

El sistema electivo es observado en el interior de algunos cabildos civiles y eclesiásticos, órdenes de religiosos, universidades, gremios artesanales y cofradías, diputaciones de minas, etc.

El español es un estado organicista que reconoce la existencia de cuerpos y comunidades, a pesar de que prevalece en la esfera política el poder absoluto del monarca, el cual es delegado a las autoridades nombradas para expedir los asuntos de gobierno y legislación, milicia, justicia y fisco ¹¹.

¹⁰ Es tema que sigue siendo objeto de varios estudios. Entre los más recientes cabe recordar: *Contribuciones a la historia municipal de América*, México, I. P. G. H., 1951. C. BAYLE, *Los cabildos seculares en la América Española*. Madrid, 1952. J. P. MOORE, *The Cabildo in Peru under the Hapsburgs... 1530-1700*. Durham, N. C., Duke University Press, 1954. J. E. CASARIEGO, *El municipio y las cortes en el imperio español de Indias*, Madrid, 1946.

¹¹ Ténganse presentes los estudios citados en nuestro Programa, pp. 113-115. WILLIAM ROBERTSON, *History of America*, Londres, 1788, 5ª edición, III, 261-2, ya había comentado con perspicacia: "It is true that when towns were built, and formed into bodies corporate, the citizens were permitted to elect their own magistrates, who governed them by laws which the community enacted. Even in the most despotic states, this feeble spark of liberty is not extinguished. But in the cities of Spanish America, this jurisdiction is merely municipal... No political power originates from the people. All centers in the crown, and in the officers of its nomination". Cit. for R. A. HUMPREYS, *William Robertson and his "History of America"*, London, 1954 (The Hispanic and Luso-Brazilian Councils).

La administración española se distinguía por su propensión a las consultas teológicas y jurídicas en los asuntos graves. De ahí que se discutieran ampliamente los justos títulos a la conquista de las Indias; y después, ciertos problemas de gobierno, como la perpetuidad de las encomiendas, el tratamiento de los indios y sus servicios personales. Las leyes de Indias revelan generalmente una preocupación ética, la cual se enfrenta a las asperezas de la realidad social en el ambiente indiano. La ley y la realidad discrepan en estos casos, y las autoridades gozan de cierta autonomía en la interpretación y aplicación del derecho.

A pesar de la distancia entre las posesiones americanas y el centro de la metrópoli, y de la latitud del imperio, éste no dejó de tener coherencia política y trabazón administrativa. Sin embargo, era inevitable que surgieran particularismos regionales. Las provincias alejadas de los centros principales de la gobernación vivían de acuerdo con sus propias costumbres, y en las haciendas y estancias el aislamiento creó una reversión de hecho hacia el particularismo feudal y una disminución práctica del poder del rey.

Las autoridades provinciales, de otra parte, carecían de salarios competentes y lucraban con los cargos.

Existió la práctica de vender a cuenta de la corona algunos oficios.

A causa de la importancia de la población indígena en el imperio español y de la atención legislativa de que fue objeto, existieron autoridades encargadas en particular de gobernarla e impartirle justicia. De una parte, el régimen español dejó actuar a ciertas autoridades indias, como los caciques, los gobernadores de los pueblos y los municipios de indios; de otra, concedió facultades a ciertos órganos de la burocracia española para intervenir en la administración de los indios; por ejemplo, los virreyes y las audiencias contaron con procuradores y asesores para este objeto. En Nueva España existió un Juzgado de Indios para atender las quejas y peticiones de ellos. Los corregidores intervenían en el cobro de los tributos y en los casos de justicia que rebasaban la autoridad de los alcaldes indios. Las autoridades provinciales oprimieron a menudo a la población nativa en vez de consagrarse a defenderla de los apetitos de los colonos.

Llegó a haber en el imperio, en el siglo XVIII, hasta trece audiencias y cuatro virreïnatos. Estas jurisdicciones cubrían con mayor o menor eficacia la vasta extensión de tierras ocupadas por los conquistadores y pobladores. Los linderos han influido en la formación de las naciones hispanoamericanas o de zonas características dentro de éstas. Por ejemplo, el norte de Nueva España quedó sujeto a la Comandancia General

de Provincias Internas a causa de su diversidad del centro del virreinato. Había en Nueva Galicia una audiencia que administró tierras apartadas de las de México. El centro de Nueva España fue sede de virreinato y audiencia desde el siglo XVI. Yucatán era una capitania general. Las Antillas —Cuba, Santo Domingo, Puerto Rico— tenían gobiernos propios. El de Cuba tuvo vinculaciones con la Florida y la Luisiana. La Audiencia de Santo Domingo fue la primera que existió en el Nuevo Mundo y tuvo jurisdicción sobre partes de la Tierra Firme. Centroamérica cobijaba la Audiencia de los Confines, después instalada en Guatemala, y la de Panamá. El Nuevo Reino de Granada tuvo audiencia y capitania general y llegó a ser virreinato en el siglo XVIII. Venezuela era una capitania general. Hubo audiencia presidencial en Quito. Y las audiencias de Perú y Charcas dentro del virreinato peruano; éste tenía su sede en Lima desde el siglo XVI. Chile tuvo audiencia y capitania general. El Río de la Plata contó con gobierno y por algún tiempo con audiencia, y luego fue sede de virreinato y audiencia. El Paraguay era una gobernación. En las últimas décadas del siglo XVIII, Caracas y Cuzco fueron sede de audiencias.

Entre los cambios generales que trajo el siglo XVIII en Europa y América, es de señalar el paso de la dinastía austriaca a la borbónica en el imperio español.

La política y la administración recibieron el influjo de nuevos conceptos y modelos institucionales.

La antigua organización de los varios reinos incorporados a la corona fue cediendo el lugar a la figura de una metrópoli con posesiones o dependencias coloniales. Subsistieron los virreinos, al lado de la introducción de las Intendencias y del envío a Indias de visitadores con facultades poderosas. El cambio de las leyes no fue absoluto ni súbito, pero se advertía en las esferas de gobierno una mayor tendencia hacia la centralización y la uniformidad. Sin embargo, algunas jurisdicciones se subdividieron para lograr mayor eficacia; ya hemos mencionado la creación de la Comandancia de Provincias Internas en Nueva España. De otra parte se formaron los nuevos virreinos de Nueva Granada y el Río de la Plata. Con objeto de aumentar las recaudaciones se introdujeron reformas en los sistemas fiscales.

El Consejo de Indias perdió muchas de sus funciones, que pasaron a ser desempeñadas por los ministros del Rey.

A través de la Casa de Borbón, el influjo francés se hizo presente, entre otros casos, en la introducción de las Intendencias. Al frente de ellas quedaron funcionarios de gobierno y hacienda que debían procu-

rar el adelanto de los nuevos objetivos políticos, económicos y hacendarios.

El ejército regular creció a fin de hacer frente a las amenazas internacionales y esto trajo consigo gastos que resintió a la población de América¹²

Fueron objeto de estudio y compilación las leyes que habían sido expedidas con posterioridad a la Recopilación de 1680.

El espíritu de novedad del siglo XVIII engendró asimismo planes ambiciosos de reforma del imperio, como el atribuido al Conde de Aranda, que preveía la formación en Hispanoamérica de varios reinos al frente de los cuales quedarían miembros de la familia real. Aunque no llegaron a ponerse en ejecución, representan una modalidad interesante en las inquietudes políticas de esa centuria, y sus reflejos se perciben todavía en algunos proyectos monárquicos de la era de la independencia.

El orden colonial había sufrido quebrantos en los comienzos de la ocupación de las Indias a causa de las banderías entre los grupos de conquistadores, y de las disputas entre éstos y los representantes del poder real. Una vez asegurado el predominio de la monarquía, surgieron otros conflictos con motivo de impuestos y quejas contra medidas gubernativas. Los criollos resentían la preferencia de que gozaban los funcionarios y colonos europeos, y lamentaban la distancia a que se hallaban de la fuente real de concesión de empleos y mercedes¹³

Hubo sublevaciones de indígenas como reacción ante calamidades y opresiones. Y alzamientos de negros, por ejemplo, en Venezuela. Las reformas administrativas, en el siglo XVIII, coincidieron con el fortalecimiento del sentimiento autonomista americano, que llevó finalmente a la independencia.

Silvio Zavala

12 Sobre los situados que Nueva España enviaba a las plazas del Golfo de México, del Caribe y de Filipinas para fines militares, Cr. E. ARCILA FARIAS, *Comercio entre Venezuela y México*, El Colegio de México, 1950, cap. VII, p. 199 ss. Menciona asimismo algunas aportaciones del Perú.

13 Comentaba, por ejemplo Concolorcorvo, en la segunda mitad del siglo XVIII, *El Lazavillo de ciegos caminantes*, ed. Madrid, 1943, p. 159, que no habría diferencia entre los ingenios de criollos y peninsulares: "Si se mudara el teatro, esto es, que se proveyesen en Lima todos los empleos..."