

# LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA CARRERA DE INDIAS EN EL PERÍODO BORBÓNICO

Profesor J. R. FISHER  
Instituto de Estudios Latinoamericanos  
Universidad de Liverpool  
Inglaterra

## Introducción

Como ya hemos sugerido en varios trabajos, pero vale la pena repetirlo, la cuestión de cómo interpretar los objetivos y los logros de España con respecto a América en el siglo XVIII sigue preocupando a los historiadores. ¿Fue un período de constante progreso y prosperidad, como insistían en pensar los ministros de Carlos III y los historiadores de fines de siglo XVIII y del XIX, un período en el que la aplicación de un racional programa de reformas despertó a España de su sueño del siglo XVII, permitiéndole a continuación «redescubrir» América y transformarla en la fuerza material y espiritual que remataría la regeneración de la metrópoli? ¿O bien, como sugiere la historiografía, más crítica, de fines del siglo XX, se trata de un período en el que España tanteó con estructuras imperiales, iniciando reformas de una manera vacilante e incierta, y consiguiendo solamente elevar a sus posesiones americanas a los niveles de madurez y aplomo necesarios para su transición a la independencia a comienzos del siglo XIX? Tal vez la respuesta es que la política de los reyes borbónicos y sus ministros, incluso durante el reinado de Carlos III, el más dinámico representante de la dinastía, combina las dos características. En este trabajo pienso analizar los cambios estructurales en la Carrera de Indias en el período borbónico, siempre recordando la relevancia del problema para la historiografía general de España y América en el siglo XVIII y principios del XIX. Primero, algunas palabras de introducción sobre la Carrera de Indias durante el período de los Habsburgo.

## El sistema comercial de los Habsburgo

La monarquía Habsburgo de la España del siglo XVI creía firmemente, como es bien sabido, que los beneficios del intercambio comercial con América debían ser reservados exclusivamente para los españoles. Esta actitud pasó también a la monarquía borbónica de la España del siglo XVIII que, aunque deseosa de promover la expansión económica por medio de un comercio más libre, también estaba decidida, como veremos, a tratar de excluir a los buques extranjeros de toda participación en el intercambio comercial entre la metrópoli y sus dependencias americanas. La sugerencia de que en realidad

se trataba de un monopolio castellano-andaluz antinatural dentro de este marco nacionalista del período colonial es algo fantástica, pues la emergencia de Sevilla en la primera década del siglo XVI, primero como puerto principal, y luego como el único con permiso para enviar y recibir barcos de América, no era consecuencia de ningún privilegio artificial, sino una natural transferencia de autoridad, tanto administrativa como comercial, a la principal ciudad del sudoeste de España, entre cuyas ventajas naturales se incluía un puerto seguro, un interior rico en agricultura y una sofisticada estructura comercial-financiera-artesanal capaz de satisfacer las necesidades de la empresa americana, entonces en rápido desarrollo. En cierta medida este monopolio era elástico, porque los productores agrícolas de toda Andalucía estaban también íntimamente integrados en la estructura comercial imperial, organizada desde Sevilla. Lo mismo puede decirse con respecto al monopolio del comercio americano que disfrutaba Cádiz, oficialmente a partir de 1717, pero en la realidad desde 1680, cuando, como consecuencia de la sedimentación del río Guadalquivir, las flotas empezaron a usar este puerto para su partida y regreso de América.

La organización de los buques en convoyes, protegidos por buques de guerra, otra característica esencial del sistema comercial imperial de los Habsburgo que los reformadores borbónicos solían criticar como incompatible con la libertad y la flexibilidad comercial, representaba también, por lo menos en su origen, una institucionalización de los recursos espontáneos y relacionados entre sí, cuyo objeto era proteger a los buques de Indias de los piratas y de las fuerzas navales de otras potencias europeas, más que la imposición desde arriba de una estructura artificial.

A partir de 1564, la Carrera de las Indias adoptó la configuración que conservaría hasta la guerra de Sucesión (aunque zarpaba con decreciente regularidad, sobre todo a lo largo de la segunda mitad del siglo XVII); desde entonces, prácticamente todos los buques que iban y venían de Indias formaban en convoy armado. En principio, iban a salir de Sevilla dos flotas al año: la primera, *la flota*, saldría con destino a Veracruz, acompañada por unos cuantos barcos destinados a Santo Domingo; la segunda flota, conocida por el nombre de *los galeones*, tenía por objeto, en primer lugar, comerciar indirectamente con el virreinato del Perú, pero saldría con destino al pequeño puerto de Nombre de Dios, en el istmo de Panamá. Una vez que llegase al Caribe, unos cuantos barcos se separarían rumbo a Cartagena, mientras la flota principal proseguiría su camino hacia el istmo, con la esperanza, a veces decepcionada, de sincronizar su llegada con la de la plata enviada al norte desde El Callao, el puerto principal del virreinato del Perú. Hubo ciertas pequeñas modificaciones en este plan a lo largo de su historia —por ejemplo, Nombre de Dios fue sustituido en 1598 por Portobelo— pero, en lo esencial, el sistema siguió intacto durante todo el período de los Habsburgo. En teoría, las dos flotas respectivas invernarían en Veracruz y en Nombre de Dios o Portobelo antes de reunirse en La Habana en marzo o abril para hacer reparaciones y reavituallamiento, y salir juntas con destino a España.

Los intentos de sincronizar las fechas de llegada y partida aspiraban, evidentemente, a una estructura ideal que, en realidad, era vulnerable a una amplia gama de imprevistos: el mal tiempo, los ataques de los piratas, la suspensión del comercio en períodos de guerra, la disponibilidad de mercancía que cargar y el que hubiese barcos o capital con que financiarlos y suficiente confianza comercial. En realidad pocas veces se conseguía la sincronización de las flotas y, desde 1580, se observó una clara tendencia a las partidas bienales, en lugar de anuales, desde Sevilla, a causa de la dificultad de preparar flotas de partida antes de la vuelta de las del año anterior.

El sistema funcionó, en general, de manera eficaz en su tarea principal, que era proteger la ruta trasatlántica, y también los convoyes del Pacífico, que llevaban la plata del Perú al istmo de Panamá bajo la protección de la Armada del Mar del Sur, pero tenía dos clarísimas desventajas. La primera, probablemente inevitable, era el coste. A medida que, en el transcurso de la segunda mitad del siglo XVII, bajaba el monto de los ingresos gubernamentales mientras aumentaba la directa intervención extranjera en América, los fondos dedicados a la defensa se iban subiendo no solamente en términos relativos, sino también absolutos.

El segundo problema, y quizás el más difícil, derivado de las limitaciones, tanto geográficas como estructurales, que imponía al comercio el sistema de los Habsburgo, era la incapacidad de reaccionar ante las cambiantes necesidades de los consumidores y productores americanos, sobre todo a fines del siglo XVII y comienzos del XVIII. En parte esta inflexibilidad era una consecuencia natural de que el comercio trasatlántico tuviera que verse reducido a un número pequeño de puertos: Sevilla-Cádiz en España, y en América, Veracruz, Nombre de Dios-Portobelo y, en menor medida, Cartagena y Santo Domingo.

En gran medida, esta rigidez tenía por causa no solamente las restricciones legales, sino también el monopolio comercial existente dentro del sistema americano a favor de los consulados de México y Lima, creados respectivamente en 1592 y 1593, y muy semejantes al de Sevilla, donde los comerciantes mexicanos y peruanos tenían fuertes vínculos comerciales, de amistad e incluso parentesco. Para estos poderosos y privilegiados comerciantes, cuyo capital e influencia controlaban el envío de las flotas desde Sevilla, la marcha de las ferias comerciales de Veracruz y Portobelo, y la distribución de las mercancías por toda Nueva España y Perú, la escasez no suponía necesariamente un problema —al contrario, podía incluso considerarse como una ventaja, por lo menos desde su mezquino punto de vista particular— porque, como iban a observar ciertos críticos desde el comienzo de la era borbónica, la demanda no satisfacía garantizaba precios altos y beneficios fáciles. El peligro, como es natural, estaba en que la demanda de los consumidores se satisficiera por medio del desarrollo de la producción doméstica, o bien por el sistema, mucho peor, del contrabando, remedio que, ciertamente, era capaz de hacerle frente a la demanda, pero que, desde el punto de vista oficial, tenía las características negativas de competir con la producción nacional y de no

aportar nada al fisco. Estos factores, como es natural, eran precisamente lo que daba a los contrabandistas una ventaja competitiva sobre los comerciantes y los productores que actuaban dentro de la estructura comercial oficial, cuya combinación de burocracia pesada y altos impuestos tendía a sofocar toda iniciativa y espíritu de empresa. En realidad, el fundamental problema económico del sistema comercial de los Habsburgo era que la mercancía que necesitaban los consumidores americanos llegaba a éstos en cantidad cada vez menor y a precios cada vez menos aceptables, y no sólo a causa de las actitudes restriccionistas de los monopolistas, especialmente activos en el Caribe y el Río de la Plata, sino también porque, para finales del período Habsburgo, España ya no tenía ni la capacidad productiva ni la iniciativa necesaria para satisfacer siquiera las necesidades básicas del mercado americano.

En tales circunstancias, ¿por qué sobrevivió durante dos siglos este sistema sin reforma alguna, a pesar de que, para el segundo cuarto del siglo XVII, ya había pruebas evidentes de que estaba perdiendo dinamismo y eficacia?; las respuestas a esta pregunta semirretórica incluyen el punto que las restricciones que limitaban la licencia de puertos ayudaban a mantener la ilusión de que la Corona y sus agentes podían controlar la emigración, y de esta forma, excluir de América a grupos religiosos indeseables. Además, las limitaciones geográficas al intercambio comercial directo parecían también garantizar una mayor seguridad para los buques, al permitir a la Corona y a sus agentes concentrar las medidas defensivas —sobre todo la construcción de fortificaciones— en un número limitado de lugares clave. A pesar de estas ventajas, el remedio era más peligroso que el mal, en términos tanto económicos como estratégicos, especialmente durante la segunda mitad del siglo XVII, cuando la constante escasez de mercancías enviadas por canales oficiales y los precios exorbitantes que tenían, indujeron a los productores y consumidores americanos, sobre todo en zonas muy alejadas de las capitales virreinales, a dedicarse al contrabando con buques extranjeros, que atracaban en muchos puertos sin vigilancia situados a su alcance a lo largo de las costas atlántica y caribeña. Además, los funcionarios locales tendían a hacer la vista gorda e incluso a participar en estas ilegalidades. Daremos un ejemplo algo absurdo: el escuadrón de guarda costera con base en Cartagena, cuyo deber específico consistía precisamente en impedir el contrabando, se veía con frecuencia tan escaso de harina para sus necesidades básicas que no le quedaba más remedio que comprarla ilegalmente a los mismos contrabandistas, radicados en Jamaica, cuyas actividades tenía por misión suprimir (y pagando la harina a los extranjeros con oro y con productos agrícolas locales) incluso durante períodos de abierta hostilidad entre Inglaterra y España. No es de sorprender que ejemplos tan patentes de la incapacidad de España para conservar la integridad comercial de sus posesiones americanas incitasen a sus rivales a ir más allá del simple contrabando y dedicarse a una expansión territorial selectiva, especialmente en el Caribe. Pasamos ya a una consideración más detallada de la política comercial borbónica.

## La política comercial borbónica

El primero y más inmediato problema con que tuvo que enfrentarse la nueva dinastía borbónica de España, representada por Felipe V, nieto de Luis XIV de Francia, fue que su subida al trono español en 1700, al morir sin hijos Carlos II, desencadenaba la guerra de Sucesión española, que puede muy bien ser calificada como la primera guerra mundial de la época moderna. La guerra complicó seriamente el problema básico con que tenía que enfrentarse la nueva dinastía: la necesidad de identificar y, sobre todo, de aplicar una política administrativa y comercial capaz de sacar a la metrópoli y a sus posesiones americanas de la decadencia general en que habían caído en el final del período Habsburgo, con la esperanza de devolver a España el papel dominante del que había gozado en el concierto de las potencias europeas en el siglo XVI.

Al terminar la guerra en 1713, el problema comercial era en cierto sentido aún más grave que en 1700, por dos motivos: primero porque en 1702 el nuevo rey había decidido abrir el sistema comercial imperial, hasta entonces exclusivamente español, a su Francia natal a cambio de protección y alianza durante la guerra de Sucesión. La principal concesión comercial otorgada a Francia consistió en conceder el «asiento de negros» a la Compañía de la Guinea Francesa, un privilegio que brindó una excelente oportunidad a los buques negreros de llevar contrabando a puertos como Buenos Aires, tras una capa de legalidad; la otra, tomada debido a la virtual imposibilidad de continuar con las ferias de Portobelo durante la guerra contra Inglaterra, era el permiso para la entrada de buques franceses en el Pacífico por la ruta del estrecho de Magallanes. El resultado inevitable fue la saturación del mercado peruano con productos franceses, y la feria de Portobelo de 1708, la primera desde 1696 y la única celebrada durante la guerra, fue un completo fracaso.

El comercio entre España y Nueva España funcionaba mejor durante la guerra que con el istmo: aunque la flota fue destruida en 1702 por una escuadra naval inglesa durante su regreso a España, cuatro más (1706, 1708, 1711, 1712) consiguieron volver de Veracruz con sus cargamentos de metales preciosos. Pero, al fin de la guerra en 1713, lejos de resolver los problemas comerciales, los agudizó, ya que el Tratado de Utrecht transfirió el asiento de negros a la victoriosa Inglaterra, cediéndole así la participación oficial en el comercio imperial.

A principios de la década de 1720, Felipe V se valió de las presiones diplomáticas para expulsar a los buques franceses del Pacífico, aunque este éxito no tuvo más resultado que dejar más espacio a los buques mercantes ingleses, que ocupaban el vacío dejado por los anteriores mientras los españoles trataban en vano de resucitar la desacreditada feria de Portobelo. En el plano legislativo, el rey y sus ministros tendieron a remendar la estructura más que a reformarla radicalmente: con el traspaso oficial del monopolio de Sevilla a Cádiz en 1717, por ejemplo, se desperdició la oportunidad de abrir el comercio con América a otros puertos de la Península. La reforma fiscal de 1720

reemplazó los complicados derechos de aduana *ad valorem* por el mucho más sencillo sistema de palmeo, medida adoptada con el fin de contener la evasión de impuestos y de simplificar el laborioso proceso de registro. Ese mismo año, la tradicional feria de Veracruz se trasladó al interior, a Jalapa, aunque la esperanza de estar así más protegida de la penetración extranjera no se cumplió en la mayoría de las ferias celebradas en las décadas de los 20 y 30, debido fundamentalmente a la presencia legal en Veracruz del «barco anual» inglés permitido por el Tratado de Utrecht. De todas las medidas comerciales adoptadas en este primer período, la que más éxito tuvo a la larga fue la fundación, en 1728, de la Compañía de Caracas, a la que se otorgó el monopolio del comercio con Venezuela a fin de desviar la producción de cacao de esta región de los circuitos ilegales neerlandeses al sistema colonial español. Sin embargo, los intentos del primer ministro José Patiño de repetir el éxito inmediato de la aventura venezolana creando la Compañía de Galicia, a la que se había concedido el monopolio del comercio con Campeche a fin de estimular la exportación de madera tintórea, no pudo competir con sus rivales británicos de Honduras.

La guerra de la Oreja de Jenkins (1739-1748) marcó el fin definitivo del sistema de flotas utilizado para abastecer de productos a Sudamérica, ya que después del conflicto, la política de navegación en registros sueltos seguida en los puertos del Caribe se aplicó también a las salidas regulares hacia los puertos chilenos y peruanos, a pesar de las presiones ejercidas por algunos comerciantes de Lima y de Cádiz para que se restableciesen las ferias centroamericanas. Una consecuencia del mayor uso de la ruta del cabo de Hornos a partir de 1748 fue la creciente incorporación de Buenos Aires al sistema de comercio colonial pues, aunque esta ciudad estuviese excluida nominalmente de él, los comerciantes españoles intentaron aprovechar las oportunidades que ofreció el Río de la Plata al anularse en 1748 los privilegios de la Compañía del Mar del Sur en el acuerdo de paz con Inglaterra. Fue en este período cuando escritores mercantilistas como José del Campillo y Jerónimo de Uztáriz propugnaron una reorganización radical del sistema comercial español, con el fin de explotar el potencial de las colonias como proveedoras de materias primas a la metrópoli y consumidoras de los productos manufacturados en ésta, objetivos que, según la influyente obra de Campillo *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*, sólo podían lograrse aboliendo el monopolio de Cádiz y el sistema de flotas. Aunque la Corona consideraba que el consejo del escritor era apropiado en el caso de los galeones, en 1754, presionada por los consulados de Cádiz y México, ordenó la suspensión de la navegación en registros sueltos a Nueva España en favor del restablecimiento de las flotas y las ferias comerciales de Jalapa. En el período comprendido entre 1757 y 1776 salieron de Cádiz para Veracruz solamente seis flotas, y la mayoría fracasaron debido al contrabando y las complicaciones provocadas por una nueva larga guerra —la de los Siete Años— entre Francia e Inglaterra, en la que el nuevo rey de España, Carlos III, decidió entrar inmediatamente después de su subida al trono. Los resultados incluyeron la toma de La

Habana por los ingleses en abril de 1762, y la paralización otra vez del comercio «normal» entre España y Veracruz. Sin embargo, con el final de la guerra en 1763, los monopolizadores mexicanos cerraron filas con sus colegas de Cádiz para evitar que se aplicasen en Nueva España las reformas radicales propuestas por la comisión técnica nombrada por Carlos III con el fin de examinar el problema comercial a la luz de, por ejemplo, el extraordinario aumento de las exportaciones cubanas durante la ocupación británica de La Habana. Por consiguiente, el decreto de 1765 sólo introdujo el comercio libre en las islas españolas del Caribe, dejando intacto el sistema de navegación en registros sueltos en Sudamérica y restableciendo el de flotas en Nueva España. De éstas, la primera enviada desde 1760, partió en 1765 y la siguieron, en intervalos de cuatro años, las tres últimas del período (1768, 1772 y 1776). Ninguna de ellas tuvo mejor suerte que sus predecesoras, debido en parte al hecho de que gran parte de las mercancías exportadas a La Habana en los 20 barcos de «libre comercio» que partieron de España hacia Cuba, entre junio de 1766 y abril de 1768, eventualmente llegaron a Nueva España.

Así pues, a partir de 1765, las islas de Cuba, Santo Domingo, Puerto Rico, Trinidad y Margarita pudieron comerciar directamente con España, y siete puertos más de la Península (Alicante, Cartagena, Málaga, Barcelona, Santander, La Coruña y Gijón) accedieron al tráfico con las colonias. Los buques no necesitaban ya licencias de navegación especiales, y muchos de los complicados impuestos anteriores se reemplazaron por otro *ad valorem* del 7 por 100 que se pagaba en España.

El período comprendido entre 1765 y 1778 puede ser considerado como una época de consolidación, en la que la Corona extendió cuidadosamente el nuevo sistema por más territorios, pero quizá resulta más convincente la idea de que se trató más bien de una época de dilación, en la que la implantación de las reformas comerciales necesarias se vio obstaculizada por el conservadurismo administrativo y la influencia de intereses establecidos, aun cuando era evidente que el comercio libre del Caribe estaba fomentando la expansión comercial y el desarrollo agrícola. No obstante, cualquiera que sea la interpretación de dicho período que se adopte, los detalles de la ampliación del libre comercio que tuvo lugar a partir de 1765 son incuestionables: primero, en 1768 se extendió el territorio recién adquirido de Luisiana, gesto que tenía más importancia simbólica que práctica, en vista del subdesarrollo de tan vasta región, y en 1770 se incluyeron también las provincias de Yucatán y Campeche con el fin de fomentar la exportación de madera tintórea a España. En 1774, esta última medida adquirió mayores proporciones al abolirse los derechos de aduana en la importación de madera tintórea a los puertos de la Península y concederse permiso a los barcos procedentes de Luisiana, Yucatán y Campeche para hacer escala en La Habana. A principios de 1778, mientras bajo la supervisión del ministro de Indias, José de Gálvez, se preparaba el reglamento definitivo que consolidaría el sistema, una serie de decretos independientes ampliaron el comercio libre a Chile, Perú y el Río de la Plata y abrieron otros cuatro puertos españoles —Almería, Palma, Santa Cruz de

Tenerife y Tortosa— al tráfico directo con América. Finalmente, el 12 de octubre de 1778, todas estas concesiones aparecieron juntas en el famoso *Reglamento para el comercio libre*, un documento de 55 artículos, con un apéndice de aranceles que mostraba el valor oficial y los derechos de aduana de los productos españoles y extranjeros. En ese momento quedó claramente sentado que los ambiciosos objetivos del reglamento consistían en proporcionar una combinación de libertad y protección que fomentase la colonización de territorios vacíos, eliminar el contrabando, aumentar los ingresos por los derechos arancelarios mediante un volumen de comercio ampliado que compensase la reducción de la tarifa aduanera y, sobre todo, organizar el imperio como mercado para los productos españoles y fuente de materias primas para la industria de la Península.

Es importante destacar que el sistema de comercio libre definido por la Corona española en 1778 estaba de acuerdo con la reglamentación comercial de las demás potencias marítimas del siglo XVIII, en tanto que constituía un intento de proteger la producción y navegación nacionales a costa de los intereses extranjeros. Asimismo, incluso la «libertad» que ofrecía a los mercaderes y productores españoles, ya fuesen americanos o peninsulares, estaba estrictamente limitada. Tenía claras limitaciones geográficas en ambos lados del Atlántico. En 1778, trece puertos españoles —Alicante, Alfaques de Tortosa, Almería, Barcelona, Cádiz, Cartagena, Gijón, La Coruña, Málaga, Palma de Mallorca, Santa Cruz de Tenerife, Santander y Sevilla—, vieron confirmado (o lo obtuvieron por primera vez) su derecho a traficar directamente con América; sin embargo, en la década de 1780 la Junta de Estado se negó rotundamente a hacer extensible tal privilegio a Bilbao, El Ferrol y Santa María. Igualmente, aunque en los territorios coloniales a los que afectaba el reglamento no quedó excluido ningún puerto importante, en Venezuela no se aplicó la medida por considerar que convenía mantener el monopolio comercial que ejercía la Compañía de Caracas. Al disolverse ésta en 1785 y transferirse el capital que le quedaba a la nueva Compañía de Filipinas, tal opinión perdió todo su valor, y en 1788 la Corona decidió hacer extensible el comercio libre a Venezuela. Nueva España, sin duda la más rica de todas las posesiones españolas, también quedó excluida en 1778, oficialmente debido al temor a que, de no hacerlo así, su riqueza y extensión indujesen a los mercaderes de la Península a desatender otros territorios más pobres que el reglamento había previsto ayudar. No obstante, dada la ineficacia del complicado ritual anual consistente en determinar el tonelaje de las mercancías que se podían transportar a Veracruz y distribuirlo entre los puertos peninsulares con derecho a hacerlo, el 28 de febrero de 1789, convencido de que el mercado se equilibraría por sí mismo, Carlos IV decretó la inclusión oficial de Nueva España en el sistema de comercio libre.

En 1789 se eliminaron las principales limitaciones geográficas impuestas al comercio libre. Sin embargo, siguió habiendo importantes restricciones, ya que continuaba totalmente prohibido el tráfico entre los puertos americanos y los no españoles sin permiso real expreso. Además, el nuevo concepto de

que los españoles (europeos y americanos) podían comerciar libremente entre sí se vio seriamente amenazado por la idea de que había que seguir protegiéndoles de la competencia extranjera. Estaba estrictamente prohibida la exportación de la Península a América de una amplia gama de productos no españoles, entre los que figuran diversos artículos textiles, muebles, vinos, licores y aceite. Y los que se podían exportar no sólo tenían que pagar los derechos de aduana de su importación a España, sino que estaban gravados también con aranceles de exportación más altos que los que pesaban sobre los productos nacionales equivalentes, siendo la tarifa de un 7 por 100 para los extranjeros y de un 3 por 100 para los españoles, y del 4 por 100 y el 1,5 por 100, respectivamente, si iban destinados a ciertos puertos secundarios del Caribe. Asimismo, estaba estipulado que los propietarios y capitanes de todos los barcos que traficasen entre España y América habían de ser españoles y que la tripulación de los mismos tenía que estar compuesta, al menos en sus dos tercera partes, de españoles de nacimiento o naturalizados; además, al cabo de dos años sólo se permitió comerciar a los barcos de construcción española. A pesar de estas restricciones, el objeto general del Reglamento de 1778 consistía en animar el espíritu de libertad comercial dentro de una estructura proteccionista y, mediante la estrategia de abolir los derechos de aduana para muchos productos de la industria española y la agricultura americana, proporcionar nuevas oportunidades de crecimiento económico y comercial en todo el mundo hispánico. Pasamos finalmente a una consideración de los resultados de estos cambios estructurales.

### Los resultados de las reformas comerciales

Es difícil calcular con exactitud el volumen del comercio que se hizo entre España y América en la primera mitad del siglo XVIII. El problema fundamental radica en que las fuentes disponibles, aunque muy detalladas en cuanto al número de buques que entraron y salieron de Cádiz, exponen lo relativo a los cargamentos con diversos métodos bastante confusos y contradictorios — según el peso, la cantidad, el número de artículos, etcétera— más que en términos de su valor. Hasta 1778, con la promulgación del Reglamento para el Comercio Libre, los funcionarios de aduanas no contaron con aranceles detallados. No obstante, es evidente que el comercio entre España y América experimentó un crecimiento global durante los treinta años transcurridos desde el fin de la guerra anglo-española en 1748 hasta la introducción del comercio libre en 1778. Las investigaciones de Antonio García-Baquero, en particular, han mostrado, por ejemplo, que el índice de tonelaje creció de una cifra base de 100, a comienzos del siglo XVIII, a 160 entre 1710 y 1747, y a casi 300 entre 1748 y 1778, de lo que este investigador dedujo que «la tendencia del crecimiento progresivo y continuo, aunque comparativamente más lento en la primera etapa, es la característica del siglo XVIII».

La mayor expansión se produjo, no obstante, a raíz de la promulgación del famoso Reglamento para el Comercio Libre el 12 de octubre de 1778. En

realidad, en el mundo hispánico, el verdadero comercio libre, tal como lo concibieron los economistas de la España borbónica, fue un fenómeno efímero. Se introdujo con muchas vacilaciones, al igual que tantos otros aspectos del programa de reforma de Carlos III, formando parte de la reconstrucción de la política imperial motivada por la humillación sufrida por España a manos de Inglaterra en la guerra de los Siete Años, y se derrumbó en 1797—siendo una de las primeras bajas causadas por la alianza de España con la Francia revolucionaria—, con la introducción del comercio neutral como recurso desesperado con el que intentar mantener un grado mínimo de intercambio comercial con las colonias frente al bloqueo inglés de los puertos atlánticos. El conflicto anglo-español que tuvo lugar entre 1779 y 1783 (la guerra de Independencia norteamericana), única de las tres guerras de la segunda mitad del siglo XVIII de la que los españoles salieron victoriosos, causó menos daños irreparables a las relaciones comerciales entre España y América que el que comenzó en 1796 pero, al paralizar el comercio durante tres años, frustró inicialmente los objetivos expansionistas contenidos en el Reglamento de 1778. Incluso cuando acabó el conflicto y los comerciantes se vieron libres, por primera vez desde principios de 1779, para organizar sus actividades con América conforme a consideraciones puramente comerciales, siguió habiendo restricciones, como ya vimos, a la aplicación de la legislación de 1778 en Venezuela y Nueva España. Tales restricciones continuaron vigentes, al menos en teoría, hasta 1789, limitando así el período de verdadero comercio libre con las colonias a menos de una década. No obstante, en la práctica, tendieron a ser molestos obstáculos más que verdaderos impedimentos al intercambio comercial con las regiones excluidas, por lo que cabría analizar el impacto del comercio libre en las relaciones comerciales entre España y América conforme a un esquema cronológico comprendido entre 1782 y 1796.

Durante este período, el comercio libre generó un aumento masivo del volumen de las exportaciones de España a América. Tal incremento fue desigual debido, por un lado, a factores económicos y comerciales, y por otro lado, a los efectos de la guerra entre España y Francia entre 1793 y 1795, pero el valor anual medio de las exportaciones, expresado en términos de precios constantes, fue cuatro veces mayor que en 1778. La parte de estas exportaciones correspondiente a productos españoles aumentó de un 38 por 100, en 1778, a una media del 52 por 100 entre 1782 y 1796, cumpliéndose así parcialmente la esperanza de que el comercio libre estimulase la producción en España. Sin embargo, la reforma comercial no logró su objetivo básico de generar una transformación significativa de la economía peninsular mediante una regeneración industrial; en lugar de ello, consolidó la estructura tradicional, por lo que España recurría a su propia producción para proveer al mercado americano de vinos, licores y productos agrícolas, pero, a pesar del ligero crecimiento industrial de este período, seguía satisfaciendo su demanda de artículos manufacturados principalmente mediante la reexportación de productos extranjeros. El modesto crecimiento industrial nacional

tenía a quedar reflejado en el comercio de Barcelona, que, con casi el 10 por 100 de las exportaciones, era el segundo puerto más importante de los que exportaban productos a América. Le seguían Málaga, Santander y La Coruña, que entre las tres acaparaban otro 11 por 100 y cuyas economías regionales se beneficiaron considerablemente de la apertura comercial de 1778. Santander adquirió especial importancia en la exportación de harina a Cuba; Málaga enviaba cantidades cada vez mayores de sus vinos a Veracruz y vio renacer su antigua industria de la seda, y La Coruña desarrolló una actividad comercial muy variada aprovechando su posición de puerto de llegada de las fragatas de correo, que salían regularmente hacia La Habana y Montevideo. El puerto dominante, con el 76 por 100 del total de las exportaciones, era Cádiz, desde donde se seguían enviando a América el grueso de las mercancías manufacturadas extranjeras, la producción de las industrias tradicionales castellanas y los vinos y productos agrícolas de Andalucía. Un examen de los distintos destinos de las mercancías transportadas a América desde Cádiz confirma que Nueva España era el mercado más importante de las colonias, ya que el 35 por 100 iban a parar a Veracruz. Los puertos del Pacífico, principalmente El Callao, ocupaban el segundo lugar, con el 22 por 100, y les seguían el Río de la Plata y Venezuela, con el 10,8 por 100 y el 10,1 por 100 respectivamente. Estos datos relativos a las exportaciones indican que, aunque el comercio libre consiguió desarrollar el potencial económico y comercial de las zonas que habían estado muy descuidadas hasta entonces, lo hizo dentro de un esquema de expansión general, más que minando la importancia económica de los virreinos de Perú y Nueva España.

Aunque impresionante en relación con la relativamente escasa actividad comercial antes de 1778, el aumento, de hasta cuatro veces el volumen de ese año, experimentado por las exportaciones de España a América entre 1782 y 1796 puede resultar modesto si se tiene en cuenta el potencial de desarrollo de Hispanoamérica y el crecimiento económico alcanzado en el mismo período por Inglaterra, principal rival territorial y comercial de España en las Américas. No cabe hacer tales reservas, sin embargo, al analizar los mucho más espectaculares resultados que tuvo el nuevo sistema comercial en las exportaciones hispanoamericanas a España. Entre 1782 y 1796, el valor medio de las mismas fue más de diez veces superior que en 1778. Un abrumador 84 por 100 de ellas se desembarcaron en Cádiz para su distribución por toda España y el resto de Europa. Barcelona sólo recibía el 3,8 por 100 de esas exportaciones, situándose así en tercer lugar, por debajo de La Coruña. Un examen de las mercancías llegadas a España confirma hasta qué punto se logró fomentar mediante el comercio libre la explotación de recursos naturales desaprovechados hasta entonces, ya que las importaciones de tabaco, cacao, azúcar, cochinilla, índigo, pieles y productos agrícolas varios ascendieron al 44 por 100 del total, si bien continuaron siendo inferiores a las de la producción minera americana, que constituyó el 56 por 100 restante. El virreinato de Nueva España, cuya producción de plata superaba a la de las demás regiones, generó el 36 por 100 de todos los productos coloniales importados por Espa-

ña. Las principales islas del Caribe, encabezadas por Cuba, se situaron en segundo lugar, con el 23 por 100, seguidas por Perú (14 por 100), el Río de la Plata (12 por 100) y Venezuela (10 por 100). Los baluartes tradicionales de la estructura imperial, Nueva España y Perú, y las zonas de importancia secundaria, tales como Quito y las provincias interiores del Río de la Plata, pagaron su nueva prosperidad económica con un ocaso relativo de sus industrias interiores, aunque incluso el sector industrial se benefició ligeramente de la expansión económica general del último cuarto del siglo.

El volumen global del comercio colonial fluctuaba según las fuerzas del mercado y, lo que es más importante, de las relaciones internacionales de España. En 1796, después de la caída momentánea experimentada a causa de la guerra con Francia, el nivel de las importaciones de productos americanos era bastante alto, pero las repercusiones del nuevo conflicto con Inglaterra pusieron en tela de juicio el futuro del sistema de comercio libre, cuando en 1797 esta nación impuso un bloqueo que detuvo completamente el comercio con las colonias. El drástico remedio adoptado por España en noviembre de 1797, consistente en permitir la navegación neutral para el comercio con América, socavó básicamente el sistema de comercio libre y, poco a poco, los hispanoamericanos se dieron cuenta, primero en regiones como Venezuela y el Río de la Plata, donde la prosperidad era reciente, y más lentamente en los virreinos conservadores de Nueva España y Perú, de que el crecimiento económico continuo ya era imposible que se realizase en el contexto del imperialismo español.

A medida que sus relaciones comerciales con España comenzaron a debilitarse, al habérseles otorgado a las colonias el derecho a comerciar con buques de naciones neutrales en 1797, Hispanoamérica fue estrechando sus vínculos con Estados Unidos y, puesto que los intereses económicos eran más poderosos que las sutilezas diplomáticas, con la propia Inglaterra.

Por supuesto, no se hizo el menor caso de las cláusulas del decreto que permitían el comercio neutral como la de que los buques de Estados Unidos, por ejemplo, transportasen la plata de Veracruz y el azúcar de La Habana a puertos españoles y no directamente a Norteamérica. Poco les importaba a los productores americanos y a los comerciantes españoles residentes en América el destino de sus exportaciones o el origen de sus importaciones con tal de que el comercio se repusiera del desastre de 1797. Tal recuperación se realizó, en realidad, de un modo gradual y sólo parcialmente, pero bastó para satisfacer a los americanos; el valor de las importaciones en Veracruz, por ejemplo, aumentó de 1,9 millones de pesos, en 1798, a 5,5 millones en 1799, y el de las exportaciones creció en el mismo período de 2,2 a 6,3 millones de pesos.

Aunque los hispanoamericanos estuvieron más o menos satisfechos con la solución del comercio neutral, la Corona española pronto se dio cuenta de que había cometido un gran error, en primer lugar, porque vio que los norteamericanos no cumplían el requisito de llevar los productos coloniales a puertos españoles; en segundo lugar, por la presión que ejercían sobre ella los con-

sulados de Cádiz y Barcelona para que retirase la concesión, y por último, porque también se estaba beneficiando del comercio «neutral» Inglaterra, cuyos comerciantes traficaban con la América española desde sus bases del Caribe —Jamaica, Nassau y la recién adquirida Trinidad—, haciéndose pasar por norteamericanos o encubiertos por las expediciones balleneras que se dirigían al Atlántico sur y al Pacífico. La suspensión del comercio neutral el 20 de abril de 1799 fue aún más perjudicial, ya que demostró claramente que España no sólo había perdido el control comercial de sus posesiones americanas, sino que tampoco tenía ya poder político sobre ellas: sus representantes políticos en Buenos Aires, Veracruz, La Habana, Cartagena y otros puertos, se limitaron a hacer caso omiso del decreto de suspensión, aduciendo, no sin cierta razón, que hasta que se reanudase el contacto comercial normal con Cádiz, era de vital importancia mantener abiertos los puertos a los barcos neutrales para poder proveerse de, por ejemplo, material militar. Los comerciantes de Cádiz, por su parte, tenían miedo de hacerse a la mar, a pesar de haberseles ofrecido protección naval, mientras durase la guerra con Inglaterra: de los 22 buques que salieron con rumbo a América en los primeros doce meses transcurridos desde la suspensión del comercio neutral en abril de 1799, sólo tres llegaron a su destino. El 18 de julio de 1800 se volvió a prohibir el comercio con buques neutrales —clara señal de que el decreto de 1799 no había surtido ningún efecto— pero, por necesidades comerciales y fiscales, en 1801 la Corona tuvo que permitirlo en Cuba y Venezuela y conceder, también, licencias especiales a comerciantes de diversas nacionalidades —alemanes, norteamericanos y españoles— para organizar expediciones a Hispanoamérica en puertos neutrales. Tomó esta última medida sabiendo perfectamente que las mercancías embarcadas en Hamburgo, por ejemplo, habían sido manufacturadas en Inglaterra y que los productos americanos que se traían a cambio de ellas solían ir a parar a puertos ingleses.

Quienes más se beneficiaron directamente del comercio neutral durante el período comprendido entre 1797 y 1801 —aparte de los propios hispanoamericanos que, si bien lo hicieron en una época de contracción comercial relativa causada por la guerra, lograron romper gran parte de los lazos comerciales que les mantenían ligados a España— fueron los comerciantes norteamericanos. Éstos nunca habían estado totalmente excluidos del comercio con la América española, debido principalmente a que tenían permisos especiales para comerciar con Cuba, pero a partir de 1797 su participación en él experimentó un espectacular aumento. España —y Cádiz— realizaron un intento desesperado de recuperar la posición perdida, entre 1802 y 1804, después de firmarse la Paz de Amiens, que puso fin al azote de una armada británica hostil en el Atlántico. Sin embargo en 1804, aun antes de que se reanudasen formalmente las hostilidades, con la formación de la Tercera Coalición contra Napoleón, la armada británica atacó buques españoles que transportaban 5 millones de plata de Buenos Aires a Cádiz. La decisión espontánea de los comerciantes gaditanos de no salir de puerto pronto se convirtió en una obligación, ya que la batalla de Trafalgar (21 de octubre de 1805) supuso la des-

trucción de 23 buques de guerra franceses y españoles y otorgó a la victoriosa armada británica el dominio absoluto del Atlántico; este resultado trajo como consecuencia que en 1805 las exportaciones realizadas desde Cádiz a Hispanoamérica ascendieran a sólo el 15 por 100 de las habidas el año anterior. Este cese casi total del suministro de productos europeos al mercado americano a través de España, sumado a los intensos esfuerzos realizados por Inglaterra para compensar con el contrabando los intentos de Napoleón de implantar el Sistema Continental, obligó una vez más a las autoridades españolas a dar vía libre al comercio neutral, en esta ocasión sin ni siquiera imponer el requisito de que las mercancías se llevasen directamente a la metrópoli. En 1807 Veracruz, por ejemplo, hizo en buques neutrales el 95 por 100 de sus exportaciones y el 60 por 100 de sus importaciones, y La Habana, casi totalmente incomunicada con España, hacía todo su comercio en buques neutrales y con otras colonias, españolas y extranjeras. El hecho de que España se mostrase lo suficientemente flexible como para permitir que Cuba y otras colonias sobreviviesen comercialmente, aunque sin ella, implicó que, en la práctica, el deseo de emancipación económica fuera menos imperioso de lo que podría haber sido si hubiese adoptado una postura más rígida al respecto. Sin embargo, el hecho de que, a principios del siglo XIX, fuese todavía tan incapaz como un siglo antes de mantener la integridad del sistema comercial imperial, demostró que incluso los procesos de reforma económica y comercial más racionales eran sumamente vulnerables a las complicaciones generadas por conflictos internacionales.