

LA ORDEN APÓCRIFA DE 1810 SOBRE LA «LIBERTAD DE COMERCIO» EN AMÉRICA

Manuel Lucena Salmoral

La Orden apócrifa de 1810 sobre la libertad de comercio en América es poco conocida dentro de la bibliografía americanista, salvo en la cubana y en la venezolana, donde se la califica como un intento frustrado de implantar una auténtica libertad de las colonias españolas para negociar con las potencias extranjeras. El episodio anecdótico de su publicación¹ se interpreta además como una contradicción política de la Regencia, que

1. La interpretación más ortodoxa del incidente ha girado siempre en torno a lo escrito por Carrillo y Arango: «El Conde de Villanueva solicitó y obtuvo que la Regencia autorizase por Real Orden de 17 de mayo de 1810, el libre comercio con las naciones extranjeras de éste (Cuba) y de otros puntos de América. Desgraciadamente el Gobierno, encerrado en el estrecho recinto de la isla Gaditana, estaba dominado por sus moradores, los más interesados siempre en el monopolio de estas provincias, y no es de extrañar que aquella justa resolución fuera un motivo de escándalo, que la Regencia sobrecogida llevase la debilidad hasta fingirse ignorante de su publicación, que se mandara formar expediente, y se arrestase al marqués de las Hormazas, ministro de Hacienda, y a otros empleados, y por último, que revocase la orden y se expidiese otra enteramente contraria, pero que satisfacía los deseos del Consulado de Cádiz». Arango y Parreño, Francisco: *Obras del Exmo. señor don...*, t. I, p. 64. En la bibliografía venezolana, tenemos una versión parecida en las *Memorias del Regente Heredia*, quien escribe: «El ministro, marqués de las Hormazas, encargó la extensión de aquella orden a don Esteban Fernández de León, entonces consejero de Estado, y muy instruido en los negocios de Indias, como que había servido desde muy joven empleos de Real Hacienda en Venezuela, y don Manuel Albuérne, oficial primero de la Secretaría, la hizo imprimir. La Junta de Cádiz, donde dominaban los negociantes que tanto perderían con esta novedad, reclamó altamente contra ella; y la Regencia, subyugada por aquella Corporación, no tuvo más recurso para satisfacerla que negar la orden y suponer que todo era una intriga del ministro». Heredia, J. F.: *Memorias del Regente Heredia*, Madrid, Edit. América, s. p. d. i., p. 31.

tuvo que dar marcha atrás a una Orden, ante el temor que le infundía el poderoso Consulado de Cádiz. Finalmente suele añadirse que la Regencia tuvo que expedir otra Orden totalmente contraria a la anterior, para contrarrestar sus efectos. Las consecuencias que se extraen de todo esto son a veces sorprendentes. El historiador Ramiro Guerra, por ejemplo, nos dice que «La Real Orden, que hubiera podido retardar quizá la sublevación y la independencia de las colonias...», así como también que «La Gran Bretaña, interesada en el comercio de la América, quedó convencida de que el gobierno español, dominado por los monopolistas, no accedería a admitir el comercio extranjero; para la City y los ministros ingleses, no hubo ya más solución que apoyar la segregación de las colonias. En cuanto a éstas, Cuba inclusive, tuvieron la certidumbre de que el Consejo de Regencia, supeditado al Comercio de Cádiz, no habría de hacer concesiones mercantilistas a las Américas. La alternativa, entonces, no fue otra que escoger entre la miseria y la independencia».²

El hecho lamentable de que la Orden apócrifa fuera incinerada por mandato de la Regencia, ha motivado sin duda estas interpretaciones equívocas, que podemos ahora rectificar en algún grado, gracias al hallazgo de varias copias de la misma, que se salvaron de la quema, por haberse incorporado al expediente que se formó contra don Manuel Albuerno. Un análisis del documento nos permitirá comprobar que la Orden no ha tenido el alcance que se le ha querido dar, y que en modo alguno cabe calificarla como una verdadera libertad de comercio colonial. Simplemente conjugó tres fórmulas, tradicionales ya en el sistema español, como eran una autorización para que los buques españoles y americanos negociaran en los puertos angloportugueses, una reglamentación interna del comercio interprovincial español, y un permiso temporal para que ingleses y portugueses pudieran comerciar en América. No parece, por consiguiente, que su publicación o derogación jugara ningún papel decisivo de cara a la emancipación americana y, mucho menos, que definiera una posición británica respecto al intervencionismo en Hispanoamérica, toda vez que la verdadera presión inglesa para lograr un régimen de privilegio comercial en América se ejerció posteriormente en las Cortes de Cádiz, donde estuvo a punto de alcanzarse el objetivo.³ Tampoco es probable que la Regencia tuviera que dar ninguna contraorden a la Apócrifa, como se ha afirmado –y sobre la que no existe el menor rastro–, pues la anulación de la Orden de 1810 y la quema de sus 500 ejemplares impresos hacían perfectamente innecesario dicho menester. Téngase en cuenta que no se mandó

2. Guerra, Ramiro: *Manual de Historia de Cuba, desde su descubrimiento hasta 1868*, Madrid, Ediciones R., 1975, p. 234.

3. Vide la actuación de la Comisión para establecer las bases del tratado de Comercio de nuestras Américas con la Nación inglesa. En *Actas de las Sesiones Secretas de las Cortes Generales Extraordinarias de la Nación Española, que se instalaron en la Isla de León el día 24 de septiembre de 1810 y cerraron sus sesiones en Cádiz el 14 de igual mes de 1813*, Madrid, Imprenta de J. Antonio García Campomanes, 1874.

ninguna copia a América, pues se secuestró toda la tirada antes de su distribución.

La Orden apócrifa, despojada de ese gigantismo que la acompaña, es, sin embargo, un documento importante, que pone en marcha esa gran batalla librada sobre la libertad de comercio en América, entre los liberales y los conservadores, durante el período de la Regencia de Fernando VII. Es más, va incluso a fijar las líneas fundamentales del reformismo,⁴ que transcurrirá ya por el sendero trillado de las tres posiciones dibujadas en la Orden. Ahora bien, no podemos olvidar que el verdadero «climax» de esta polémica no se alcanzó sino hasta los años 1811 y 1812, en el seno de las Sesiones Secretas de las Cortes de Cádiz.⁵ Es por ello aventurado atribuirle el poder definitorio de las posturas británica y americana, de cara a la emancipación.

*EL AUTOR DE LA ORDEN APÓCRIFA:
DON ESTEBAN FERNÁNDEZ DE LEÓN*

El primer punto que hemos de perfilar en relación con la Orden apócrifa es el de su autor. La maraña de personajes comprometidos en el tumultuoso asunto enmascara enormemente el problema, pero hay un verdadero autor intelectual y hasta material de la misma, que es don Esteban Fernández de León. El mismo nos dice «extendí la Orden, y la manifesté al nominado Oficial Mayor».⁶ ¿Quién es don Esteban Fernández de León?

Don Esteban Fernández de León es un personaje muy conocido dentro

4. El reformismo de los liberales se estableció sobre la imposibilidad de seguir sosteniendo el comercio americano dentro de los límites impuestos por el Reglamento de Libre Comercio de 1778, que había expirado con el ciclo de las guerras contra Inglaterra. Exigían afrontar con realismo la nueva situación española, en la que Inglaterra resultaba ahora la mejor aliada de la Nación, en la que España carecía de una marina capaz de transportar el negocio indiano, y en la que los americanos habían sido declarados súbditos iguales a los españoles. Los conservadores, por su parte, argumentaron que el comercio americano con los países extranjeros debilitaría los vínculos de las colonias con la Península, ahogaría la naciente industria americana, pondría al comercio español bajo el dominio de un aliado circunstancial, como era Inglaterra, e impediría finalmente toda posibilidad de reconstruir la industria y el comercio españoles, una vez hubiera terminado la guerra, ya que ambos estaban sostenidos sobre las muletas americanas.

5. Los temas americanos y, especialmente los relativos al comercio, fueron tratados generalmente en las Sesiones Secretas de las Cortes, y no en las Ordinarias. Esta circunstancia fue anotada ya por el historiador Demetrio Ramos: «Muchos de los debates sobre América se tuvieron siempre en sesión secreta, según acuerdo que se tomó para examinar las proposiciones de los diputados americanos. Precisamente se quejó de ello «El Español» de Blanco White, que en su núm. 13 insertaba parte de una larga carta de un corresponsal en Cádiz, que firmaba Juan Sintierra». Ramos, Demetrio: *Las Cortes de Cádiz y América*, en Rev. de Estudios Políticos, núm. 126, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, p. 495, nota 140.

6. Archivo General de Indias, Indiferente General, 2463. Exposición de Esteban Fernández de León de 25 de junio de 1810, sobre los cargos que se le imputan en relación con la impresión de la Orden apócrifa. •

de la historiografía venezolana, gracias especialmente a la obra de Mario Briceño-Yragorry.⁷ Su gobierno como Intendente de Venezuela, no obstante, carece de un verdadero estudio en profundidad, por lo que seguimos manejándolo a través de las síntesis hechas por García Chuecos y Luis Alberto Sucre.⁸

Los Fernández de León fueron naturales de la villa de Esparragosa de Lares (Badajoz). El primero que llegó a Venezuela fue el presbítero don Lorenzo, que se estableció en Caracas el año 1757, trayendo luego a sus hermanos Antonio y Esteban. Aunque Briceño sitúa esta llegada a Venezuela hacia 1773, debe ser un poco anterior, pues Esteban Fernández de León escribe en sus descargos como autor de la Orden Apócrifa de 1810 que por entonces tenía ya «39 años de experiencia y observación en las Américas, los 30 al frente de rentas y de comercio».⁹ Nuestro personaje se ocupó durante algunos años de los negocios de tierras y esclavos y, finalmente, inició su carrera de funcionario, ocupando los cargos de Teniente de Justicia Mayor de la Sabana de Ocumare, Fiscal de la Real Hacienda y Administrador de la Renta de Tabaco.¹⁰ El 20 de septiembre de 1793 fue nombrado Intendente de Venezuela, empleo del que le posesionó don Pedro Carbonell el 16 de diciembre siguiente. Fernández de León instaló el Consulado y nombró los primeros diputados del Instituto¹¹ y vivió los momentos difíciles de la revolución de Gual y España, de la que escribió una información reservada, según nos dice: «informo circunstanciada y documentalmente a V. M. en representación reservada de 30 de agosto de 1797, núm. 25, con motivo de la sublevación armada de aquellas provincias por don Juan Bautista Picornell y otros reos de Estado, y las anteriores del Perú, Quito, Santa Fe, y temores de ella en México, antecedentes que considero necesario no se pierdan de vista».¹²

Es muy conocida la tensión que se produjo entre Carbonell y Fernández de León, y que recogió Caracciolo Parra a través de la correspondencia reservada del Capitán General, donde se señala que don Esteban había hecho «caudales por medios reparables» y era persona «esencialmente inclinado a enredos, disputas y a comprometer a los demás». Carbonell llegó al extremo de calificar al Intendente como: «En la justicia, venal; en la política, amigo de los ingleses. Más merecía galeras, que honores e inten-

7. Briceño-Yragorry, Mario: *Casa León y su tiempo (Aventuras de un anti-héroe)*, Caracas, 2.^a edic., 1947. Unas anotaciones muy interesantes sobre los hermanos de Casa León se encuentran en el importante trabajo de Julio César González sobre *Antecedentes venezolanos de la Real Orden del 6 de octubre de 1809*. En Boletín Histórico, Caracas, núm. 25, enero, 1971, p. 77-104.

8. García Chuecos, Héctor: *Hacienda Colonial Venezolana*, Caracas, 1946, y Sucre, Luis Alberto: *Gobernadores y capitanes generales de Venezuela*, Caracas, 2.^a edic., 1964.

9. Íd. que (6).

10. García Chuecos, Héctor: *opus cit.*, p. 40.

11. Nunes Díaz, Manuel: *El Real Consulado de Caracas (1793-1810)*, Caracas, 1971, p. 270.

12. Íd. que (6).

dencia». ¹³ No queremos entrar aquí en la controvertida figura de don Antonio Fernández de León, marqués de Casa León, que gozaba también de las antipatías de Carbonell. ¹⁴

Don Esteban Fernández de León pidió relevo en el cargo de Intendente, a causa de su salud, pero tuvo que continuar en el cargo hasta el 20 de junio de 1802, cuando su enfermedad le obligó finalmente a entregar la Intendencia, con carácter interino, al Regente don Antonio López Quintana, quien gobernó ya hasta la llegada de Arce en 1803. ¹⁵ Regresó entonces a España, donde ejerció como Contador de Hacienda de Indias, hasta fines del período de la Junta Central Suprema (enero de 1810). Al disolverse la Junta para dar paso a la Regencia fue propuesto como uno de los cinco Consejeros (el Obispo Quevedo, Saavedra, Castaños, Escaño y Fernández de León), y nada menos que como representante de América. Caracciolo Parra anota: «fue designado para representar a las colonias ultramarinas en el nuevo Organismo; pero no habiendo aceptado León, o suscitada oposición contra su nombramiento, se le reemplazó con el mexicano D. Miguel de Lardizábal y Uribe.» ¹⁶ En el Real Decreto de 29 de 1810, enviado a las Américas, se dice otra cosa muy distinta: «Y con fecha de cuatro de este mes ha comunicado también al mi Consejo el mismo Marqués de las Hormazas otro Real Decreto, expedido en el propio día por el de Regencia, por el cual, condescendiendo con las instancias del miembro de él por las Américas, don Esteban Fernández de León, ha tenido a bien *relevarle de su encargo, en atención a su quebrantada salud, y principalmente por no ser natural de mis dominios de Indias*, y nombrar con unánime acuerdo a don Miguel de Lardizábal, natural de la Provincia de Tlaxcala». ¹⁷ El argumento de nombrar a un americano para representar las Américas nos parece muy sólido, y descarta las suposiciones de Parra.

Tenemos así reconstruido un pequeño bosquejo de la personalidad de don Esteban Fernández de León, que podríamos sintetizar diciendo que era un verdadero conocedor de los problemas americanos, particularmente de los económicos. Su experiencia en las Rentas de Tabacos, en la Intendencia de Venezuela, y en la Contaduría de Hacienda de Indias, lo señalarían sin duda como uno de los hombres más preparados del gobierno de la Regencia, aunque indudablemente de una talla inferior a la del Consejero don Francisco de Saavedra. Su admiración por los británicos, que procedía de los tiempos de las guerras contra Inglaterra, le había inducido proba-

13. Parra, Caracciolo: *Historia de la Primera República de Venezuela*, Caracas, Sesquicentenario de la Independencia, 1959, t. II, nota de la p. 311.

14. La complejísima figura del Marqués de Casa León está admirablemente perfilada en la obra citada de Mario Briceño Yragorry y se completa en el artículo de Julio César González.

15. García Chuecos, Héctor: *opus cit.*, p. 41.

16. Parra, Caracciolo; *opus cit.*, t. I, p. 377.

17. Real Decreto de 29 de enero de 1810 de la Junta Suprema Central Gubernativa de España e Indias a nombre de Fernando VII por el que se constituye y establece un Consejo de Regencia, en *La Revolución de Mayo a través de los impresos de la época*, Primera Serie (1809-1815), Buenos Aires, 1965, p. 295-299.

blemente a idealizar su sistema comercial y es posible que a través de esto se le hubiera imbuido cierta ideología liberal, motivo de sus encuentros con Carbonell.

EL PRIMER PROYECTO DE «LIBERTAD DE COMERCIO» EN AMÉRICA

Una de nuestras mayores sorpresas al estudiar la cuestión de la Orden apócrifa ha sido comprobar que fue precedida de otro proyecto de «libertad comercial» para América, en enero de 1810, y debido asimismo a don Esteban Fernández de León. Nada se sabe sobre este aspecto, salvo lo que nos dice el propio ex-Intendente en su memorial de descargos, donde anota que cuando desempeñó el oficio de Contador General de Indias, la Junta Central le pidió un informe sobre la conveniencia de autorizar el libre comercio de Cuba con los países extranjeros.¹⁸ Esto nos pone naturalmente sobre la pista del verdadero problema surgido entonces.

Es bien sabido que el comercio cubano, dependiente en gran parte del norteamericano, entró en una enorme crisis durante el año 1808, al producirse el embargo decretado por el presidente Jefferson. En 1809 revistió aún mayor gravedad, especialmente durante el primer trimestre,¹⁹ aunándose entonces los reclamos de los comerciantes y de los hacendados. Los primeros pidieron una reforma del Reglamento de Libre Comercio. Los segundos, mucho más radicales, solicitaron la apertura de los puertos cubanos al comercio internacional, y enviaron a España al procurador del Ayuntamiento de La Habana, don Claudio Martínez Pinillos, para que hiciera esta petición ante la Junta Central Suprema. Guerra nos dice: «El Ayuntamiento, por su parte, designó apoderado o agente suyo para que se trasladase a España, a gestionar el asunto, a Claudio Martínez de Pinillos, secundado por Esteban Fernández de León».²⁰ Aquí aparece nuestro ex-Intendente, respaldando, al parecer, la pretensión cubana.

El Contador de Hacienda de Indias hizo su informe con fecha 22 de enero de 1810, pero no se limitó a desaconsejar o apoyar la petición del ayuntamiento habanero, sino que aprovechó la ocasión para elaborar un verdadero proyecto de comercio para América, toda vez que estimó que no debían hacerse concesiones de privilegio para un solo territorio. Fernández de León, además, rechazó toda posibilidad de intervención de los extranjeros en el comercio colonial, con lo que puede decirse que defendió el punto de vista contrario al de los hacendados cubanos. Su proyecto, que estaría más bien en la línea de los comerciantes de la Isla, era, en realidad, un nuevo Reglamento de Libre Comercio que, al igual que el de 1778, no

18. Íd. que (6).

19. Lucena Salmoral, Manuel: *El comercio de los Estados Unidos con España e Hispanoamérica a comienzos de la presidencia de Madison*, en *Actas del Congreso de Historia de los Estados Unidos*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1978, pp. 171-241.

20. Guerra, Ramiro: *opus cit.*, p. 233.

contemplaba la libertad comercial, sino una simplificación del sistema de impuestos. Su única originalidad con respecto al anterior era prever un trato preferencial para las mercancías angloportuguesas. Su esquema general era el siguiente:

- a) Se sostenía el principio de que toda mercancía extranjera con destino a Indias debía ser introducida previamente en España, desde donde se reexpediría a las colonias.
- b) Los artículos angloportugueses se introducirían en España con un gravámen de solo el 8 %.
- c) Los artículos procedentes de otros países neutrales o amigos se introducirían en España con un impuesto del 10 %.
- d) Todos los géneros transportados desde España a América (incluidos los españoles y los extranjeros, ya nacionalizados) pagarían un impuesto de salida del 4 %. A su llegada a América abonarían un derecho de introducción del 5 %.²¹

Resulta así que un artículo extranjero llegaría a América con una sobrecarga tributaria del 19 %, o del 17 %, si era angloportugués. Los productos españoles estarían gravados en América con solo el 9 %, lo que les dejaba un gran margen de competitividad.

El proyecto de Fernández de León fue presentado al Consejo de Estado, que no resolvió nada al respecto, salvo insistir en que no respondía a la solicitud de un régimen de privilegio para la isla de Cuba, que era lo que estaba previsto. Vinieron luego los días difíciles del avance francés sobre el sur de España, la disolución de la Junta Central, el establecimiento de la Regencia, los preparativos de Cortes, etc. Lo sorprendente es que se hiciera algo en materia de comercio americano, como fue la concesión dada a Santo Domingo el 29 de abril para comerciar por un período de 15 años con buques de naciones neutrales, lo que podría interpretarse quizá como un deseo de evitar su integración comercial con Haití.²² Posiblemente esto fue lo que decidió al Capitán General de Cuba, Marqués de Someruelos, a autorizar por su cuenta las arribadas de los buques extranjeros, sin más trámites, ni consultas.²³

21. Íd. que (6).

22. Esta concesión, según informó el encargado del ministerio de Hacienda de Indias a los diputados de las Cortes de Cádiz, en la sesión del 8 de junio de 1811, «abrió las puertas de la Isla al comercio de españoles y neutrales, por espacio de quince años, con tal alivio de derechos de entrada, y tan pocos de salida, que la agricultura ha de sentir infaliblemente dentro de poco tiempo inexplicables ventajas». Pese a esto, el citado informe solicitaba algunas concesiones para el fomento de la riqueza de la Isla, entre las cuales figuraba la de poder llevar ganado dominicano a Haití. *Diario de las discusiones y actas de las Cortes...*, edic. cit., t. VI, p. 234-237.

23. Forner anota a este respecto: «Los reformistas cubanos no habían podido conseguir que el Consejo de Regencia decretara la libertad de comercio para Cuba, pero Someruelos les aseguró que sí se obtendría. Al recibir de España órdenes de limitar el comercio cubano a la Península, Someruelos, ansioso de conservar el apoyo de los poderosos magnates del azúcar y

EL ESCÁNDALO PROMOVIDO POR LA ORDEN APÓCRIFA

El 22 de junio de 1810 se publicó en el Suplemento de La Gaceta de la Regencia una breve noticia de ocho líneas, que informaba de lo siguiente:

«Noticioso el Consejo de Regencia de España e Indias de que se ha impreso en esta plaza una real orden con fecha de 17 de mayo próximo pasado, sobre el comercio de América, que prohíben las leyes de aquellos dominios; se ha servido declarar que no ha precedido la resolución, ni orden de S. M. para ello, y que se publiquen en la Gazeta de la Regencia y demás papeles públicos, para noticia y gobierno de todos».²⁴

La Orden en cuestión fue declarada apócrifa. Se recogieron sus 500 ejemplares impresos y se mandaron quemar, salvo algunos, que se adjuntaron a la causa promovida contra los autores de semejante delito. Nosotros conocemos varias copias, como señalamos anteriormente, y dada su importancia excepcional, hemos decidido transcribirla al final de este artículo.

Antes de entrar a considerar el contenido de la Orden apócrifa, debemos explicar brevemente el tumultuoso asunto de su impresión, que se hizo al parecer sin el consentimiento de las autoridades de la Regencia. El problema es bastante oscuro, posiblemente porque no se quiso aclarar demasiado, ya que en él se vieron implicados varios personajes importantes, como el mismo Marqués de las Hormazas, Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda. El primer inculpado fue naturalmente don Esteban Fernández de León, que había elaborado la Orden, pero logró salir exento de responsabilidades argumentando que se había limitado a cumplir un mandato. La acusación recayó entonces en Hormazas y en don Manuel Albuerne, Oficial Mayor de la Secretaría de Estado, que es quien vino a pagar las consecuencias, como suele ocurrir en estos casos.

Conviene aclarar, en primer lugar, que la Orden apócrifa no se publicó, ni distribuyó, con lo que sus consecuencias fueron menores de lo que se han supuesto. Cuando estaba lista para su distribución fue secuestrada y quemada. No salió, por consiguiente, de los límites de Cádiz.

El asunto se inició en los primeros días del mes de mayo de 1810, cuando don Manuel Albuerne, el Oficial de la Secretaría de Estado antes citado, informó a don Esteban Fernández de León, que el ministro Hormazas le ordenaba redactar la minuta de un decreto, en el que debía establecerse un reglamento de libertad de comercio para las colonias americanas, en conformidad con los informes anteriores dados por el Consejo de Estado y por el propio Fernández de León. Aquí tenemos ya reunidos los tres hombres que intervinieron en el incidente: Hormazas, Fernández de León y

el café, se negó a obedecer el decreto: permitió el libre comercio, especialmente entre Cuba y los Estados Unidos». Forner, S. Ph.: *Historia de Cuba y sus relaciones con los Estados Unidos*, La Habana, Editorial Universitaria, 1966, p. 121.

24. *Suplemento de la Gazeta de la Regencia*, viernes, 22 de junio, de 1810.

Albuerne. Alguno de ellos puede estar relacionado con el procurador cubano Martínez de Pinillos. Hormazas dijo que fue sorprendido en su buena fe, y que nunca dio la Orden, cosa que estimamos muy probable. Fernández de León logró demostrar que había recibido la orden del Ministro, por medio de Albuerne, lo que le libró de sospechas. Quedó únicamente el Oficial Mayor, que fue el procesado. En este caso tendríamos que pensar que Albuerne, y no Fernández de León, sería el misterioso personaje relacionado con el procurador del Ayuntamiento habanero.

Pero sigamos el hilo de la impresión de la Orden. Fernández de León argumentó que se quedó sorprendido por el mandato de Hormazas, toda vez que el informe del Consejo de Estado y el suyo –que se daban como bases para la nueva Orden– eran perfectamente dispares en varios puntos, como lo anotamos antes, pero procedió a redactar la minuta de un decreto sobre el particular, en conformidad con su propio punto de vista, y lo entregó a Albuerne. El Oficial Mayor –añade Fernández de León– transformó el decreto en Orden y lo puso a la firma de Hormazas. El Ministro puso su nombre y la Orden pasó a impresión. Fernández de León se contradice en este punto, sin embargo, pues anota que para tranquilizarse le presentó él mismo el decreto al Marqués de las Hormazas «quien la aprobó redondamente y aun me dijo que se pondría pronto en ejecución, y aunque ahora (después, durante el proceso) niega esta segunda parte, y dice que leída la orden contestó: «Bueno, pero esto es menester pensarlo despacio», en lo cual padece equivocación: Mas suponiendo que fuese cierto, esto mismo prueba que comprendió y se enteró de la Orden, y debía meditarla despacio, antes de darla curso».²⁵ Es indudable que Hormazas cometió un delito de desidia burocrática, por lo menos, y fue el verdadero culpable de la impresión. Nuestra sospecha la corrobora Guerra al escribir: «El marqués, díjose como resultado de la misma (investigación), había sido sorprendido por algunos de los jefes superiores del ministerio. Éstos le habían puesto a la firma, en lugar de un permiso especial para introducir harinas en La Habana, concedido por el Consejo, la Real Orden sobre el libre comercio».²⁶

Desde nuestro punto de vista hubo culpabilidad en los tres: Hormazas, Fernández de León y Albuerne. El primero, por no leer lo que firmaba, quizá por apatía, lo que hizo posible la impresión. El segundo, por haber hecho la Orden de acuerdo con su criterio, sin tener en cuenta el punto de vista del Consejo de Estado. El tercero, por haber originado todo el asunto, en complicidad posiblemente con los americanos interesados en lograr esta concesión.

La Orden vino a «descubrirse» cuando estaba ya impresa y el Contador de la Distribución, don Esteban Palacios, comentó con algunos altos fun-

25. Archivo General de Indias, Indiferente General, 2463. Exposición de don Esteban Fernández de León de 30 de julio de 1810, manifestando su inocencia ante los cargos que se le imputan por la publicación de la Orden apócrifa sobre libertad de comercio en América.

26. Guerra, Ramiro: *opus cit.*, p. 233.

cionarios el asunto que debía atender en fecha inmediata. Se extrañó don Miguel de Lardizábal, que no sabía una palabra sobre el asunto; se molestó la Junta Superior de Cádiz, que también lo ignoraba, y llovieron entonces las protestas sobre la Regencia. Vinieron las aclaraciones, la requisa de la Orden, la sanción de apócrifa, la quema de los ejemplares y el juicio de responsabilidades, que cayó sobre Albuerne. Cabe mucho dudar que en esta cuestión interviniera decisivamente el Consulado de Cádiz, como se ha venido afirmando, pues no hemos hallado ninguna alusión a su protesta, y mucho menos que lograra aterrorizar a la débil Regencia. Conocemos muy bien la influencia del poderoso Consulado sobre la Junta Central Suprema,²⁷ pero tenemos la impresión de que su ascendiente sobre la Regencia era mucho menor, como parece probarlo el hecho de que las Cortes emprendieran el debate sobre el libre comercio en América sin consultarle siquiera su opinión sobre el particular. Esto originó las iras de los comerciantes y el Consulado se dirigió entonces a las Cortes manifestando su extrañeza por no haber sido requerido, habida cuenta de su conocimiento del problema y de que era además el único Consulado que estaba cerca y en posibilidad de dar opinión.²⁸

EL «ACTA DE NAVEGACIÓN» ESPAÑOL

La Orden apócrifa de 1810 no decretaba ninguna libertad de comercio americano con las naciones extranjeras, como ya hemos dicho, sino que contenía tres aspectos muy diferentes, como eran una especie de «Acta de Navegación» español, con facilidades para el comercio angloportugués; una nueva reglamentación del comercio de España y de sus colonias, y una autorización temporal para el comercio colonial con las naciones aliadas de la metrópoli. En realidad sólo los dos primeros constituían el verdadero cuerpo de la Orden, ya que el tercero era apenas una coletilla final. Parece así que la idea central era la del «Acta de Navegación» español y la concesión en favor del comercio inglés y portugués, con lo que se esperaba seguramente satisfacer la demanda británica de participación en el negocio colonial español, para librarse de los enormes excedentes producidos

27. Lucena Salmoral, Manuel: *Los préstamos del Consulado de Cádiz a la Junta Central Suprema*. En *Anales de la Universidad de Murcia*, vol. XXXII, núm. 1-4, Murcia, 1977, p. 153-167.

28. En la representación dirigida a las Cortes se hacía notar lo insólito de aquella nueva circunstancia: «ha sido rarísima la ocasión en que hayan dejado de consultarse las corporaciones distinguidas del reino, o aquellas que por dedicación o instituto debían abundar de conocimientos en la materia que se quería instituir», y añadía más adelante: «que personas extrañas han sido consultadas: que aún pueden serlo los consulados todos de España e Indias. ¿Cómo podrá parecerle, que mientras el comercio de Cádiz, el primero de la Península, y el único que por su intermediación a V. M. puede exponer con oportunidad su dictamen, deje de darlo?» Archivo General de Indias, Impresos, I-A-7/6. Impreso de la representación dirigida por el Consulado de Cádiz a las Cortes, fechado en Cádiz, el 7 de junio de 1811.

por el bloqueo napoleónico. Esta presión, como es bien sabido, va a continuar durante los años venideros, constituyendo una de las piezas maestras del debate sobre libre comercio americano en las sesiones secretas de las Cortes de Cádiz.²⁹

La primera parte de la Orden apócrifa es lo que consideramos como una copia anacrónica y «a la española» del Acta de Navegación de Cromwell. Establecía la posible entrada de mercancías inglesas y portuguesas en las colonias españolas, pero siempre que éstas se llevaran en buques de pabellón nacional y tripulados por españoles en una proporción mínima de los 2/3. La idea básica era establecer dos grandes terminales en el Atlántico, que serían España y América. Los navíos españoles (y americanos) irían de uno a otro extremo, haciendo escalas intermedias en Inglaterra (o colonias) y Portugal (o colonias), para cargar mercancías con destino a los puertos de arribo, y vender la recogidas en los puertos de procedencia. Los artículos angloportugueses se venderían en América con un derecho de introducción del 15'5 % y los géneros coloniales se venderían en Inglaterra (o colonias) y Portugal (o colonias) con el impuesto del 10'5 %. Naturalmente seguía prohibida la extracción de oro y plata americanas, con lo que todo el negocio quedaría en una situación de trueque. La Orden se había olvidado por completo de los productos españoles que se vendieran en Inglaterra (o colonias) y Portugal (o colonias), así como de los angloportugueses que se introdujeran en la Península, quizá porque estaba hecha de cara a América, o por consideración a la realidad histórica en la que se dio (mayo de 1810), cuando el mercado metropolitano era apenas inexistente.

Los resultados previsibles de la puesta en vigor de esta Orden habrían sido indudablemente la supresión del contrabando, a excepción del que realizaban los norteamericanos, pero se esperaba también un «milagro», que se transparenta en los considerandos, donde se anota: «Que los Consulados de América tomen las más prontas y eficaces medidas para construir cuantos barcos sean posibles en aquellos puertos, llevando al efecto de España constructores y calafates, costeados del fondo de avería. Que promuevan también por iguales medios la fabricación de barriles para el transporte de harinas y café del país. Que los comerciantes españoles, europeos y americanos, puedan por espacio de cuatro años comprar buques extranjeros para hacer el expresado comercio, sin pagar derecho alguno por su introducción e incorporación en él».³⁰ Se esperaba así el «milagro» de reconstruir una verdadera marina mercante, especialmente

29. Vide en las Sesiones Secretas el apartado relativo a «Comisión para establecer las bases del tratado de Comercio de nuestras Américas con la Nación inglesa». *Actas de las sesiones secretas...*, edic. cit.

30. Archivo General de Indias, Indiferente General, 2463. La Orden apócrifa se transcribe al final del texto, y lleva una nota marginal caligráfica, con la siguiente advertencia: «Nota. Conviene que quede este ejemplar en el expediente de que procede, por si se presentase algún otro, como el que vi en la Regencia esta noche, y para los demás efectos que convengan». 22 de junio de 1810 (una rúbrica).

colonial, que surgiría de la noche a la mañana, al amparo de las ventajas que le brindaría el negocio con Inglaterra y Portugal. Obviamente Fernández de León seguía manejando el sistema británico como un ideal. La fabricación de barriles para el transporte de harinas y café se proyectaba sin duda como una forma de frenar el auge del comercio norteamericano en las colonias españolas, por lo que no cabe alinear esta parte de la Orden apócrifa dentro de las facilidades concedidas a las naciones neutrales durante las épocas de conflicto bélico.

LA REGULACIÓN INTERNA DEL COMERCIO DE ESPAÑA Y DE SUS COLONIAS

La segunda parte de la Orden apócrifa establecía una serie de normas para el comercio interno de España y de sus colonias, y sobre el principio de un trato igualitario para cada uno de los territorios americanos y de la misma Península. La idea dominante era considerar el Imperio como una comunidad de naciones, entre las cuales se haría un comercio privilegiado. El proyecto establecía lo siguiente:

- a) El comercio interno entre los puertos de un mismo virreinato o capitanía general, quedaba exento de impuestos.
- b) Los artículos transportados entre los distintos virreinos y capitanías generales, o entre alguno de éstos y España (reducida al carácter insular de las Baleares, las Canarias y la Isla de León), pagaría únicamente un derecho del 4'5 % de entrada y otro igual de salida.
- c) El oro y plata que se extrajera para la negociación comercial dentro del marco interno español –ya dijimos que estaba prohibido sacarlo a Inglaterra y Portugal– pagaría solamente un impuesto de salida para la Hacienda del 1 %, si era oro, y del 2 %, si era plata.
- d) Se formaba una especie de mercado ístmico, con los puertos de Panamá, por una parte, y los de Portobelo, Chagrey y Cartagena, por la otra, y se establecía que la mercancía entrada por uno de ellos saldría por el Pacífico sin abonar otro derecho que el 4'5 % de introducción, ya reglamentado.

Las nuevas normas aquí contenidas habrían producido cierta aceleración del mercado colonial, y están dentro de la línea de reclamos que hacían todos los puertos de América en favor de una renovación del anacrónico Reglamento de Libre Comercio de 1778. Es la postura «conservadora» de los comerciantes americanos, expresada muchas veces por los Consulados. Nada tiene que ver, por tanto, con el carácter de comercio libre con naciones extranjeras, que se ha atribuido a la Orden apócrifa.

LA ORDEN DE LIBRE COMERCIO CON LAS NACIONES AMIGAS Y ALIADAS

La coletilla final de la Orden apócrifa es la única parte de la misma que prevé la posibilidad de que los puertos americanos negocien con naves extranjeras, pero se restringió a las que fueran exclusivamente de naciones «amigas y aliadas», entre las cuales se consideraban seguramente dos clases: las inglesas y las portuguesas. La frase: «y el pago de los derechos que queda señalado» así parece indicarlo, pues no se habían previsto otros que los correspondientes a mercancías de procedencia angloportuguesa. Veamos el párrafo en cuestión:

«Que si por los medios indicados no se consiguen buques suficientes españoles, o españolizados, para proveer suficientemente las Américas, y extraer sus producciones, en este caso se autoriza a los Virreyes, Capitanes Generales, Gobernadores e Intendentes, para que en sus respectivos distritos, y unidamente traten la materia, y formen una Junta compuesta de ellos, del Regente y Fiscal de la Audiencia y Real Hacienda, si residen en la capital, de los Contadores mayores, Ministros de Real Hacienda, del Administrador de la Aduana marítima, dos individuos del Ayuntamiento de la capital, y dos de su Consulado, que nombrarán estos cuerpos, de los Asesores del Gobierno e Intendencia, y en ella se conferencie y resuelva a pluralidad de votos, si es absolutamente necesario permitir el comercio activo de los extranjeros en aquellos puertos; y de juzgarlo así, lo puedan permitir generalmente a las Potencias amigas y aliadas, con calidad de por ahora, y el pago de los derechos que queda señalado...»³¹

Es decir, que si un virreinato o capitanía general consideraba que no poseía una marina suficiente para atender las necesidades comerciales de su territorio –que era el caso de todos– se permitía que una compleja Junta de sus fuerzas vivas procediese a declarar el «libre comercio» con Inglaterra y Portugal, autorizando a los buques de dichos países para entrar en sus puertos. La pregunta que quedó flotando es: ¿Qué gobierno americano podría substraerse a semejante tentación? Ni siquiera el de Cuba, donde se venían haciendo titánicos esfuerzos por organizar una marina mediante la compra de buques extranjeros, pues sabido es que la Isla acaudillaba la pretensión en favor del libre comercio.

La parte final de la Orden apócrifa nos coloca así en la línea de las concesiones temporales otorgadas a las naciones neutrales y amigas, durante el siglo XVIII, sólo que esta vez se olvidaron de las neutrales, y restringieron todo a las aliadas. El carácter de temporalidad fijado con la frase de «por ahora» refuerza esta idea, si bien resulta superflua, dada la política fluctuante de la Corona en este terreno, que marcó una constante legislación de «por ahora».

Podemos concluir así que la Orden apócrifa de 1810 no estableció el libre comercio de las colonias españolas con los países extranjeros, como

31. Íd. que (30).

se ha venido afirmando, sino una autorización para que los buques españoles y americanos negociaran con los puertos angloportugueses; una reglamentación interna de carácter interprovincial, y un permiso temporal para que los buques angloportugueses negociaran en los puertos coloniales. Ninguna de las tres era verdaderamente exótica dentro del sistema español y pensamos que el verdadero pecado de Fernández de León fue reunir las en un solo decreto.

FERNÁNDEZ DE LEÓN DEFIENDE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

Mucho más extraño que el escándalo promovido por la Orden apócrifa es el hecho de que su autor intelectual se defendiera de la culpabilidad que se le imputaba haciendo un verdadero elogio de la liberalización comercial, lo que demuestra que la ideología reformista había calado ya hondamente entre los dirigentes de la Regencia. Fernández de León se permitió incluso adjuntar un informe sobre la gran población americana, que estimaba en 13.978.556 habitantes,³² para reforzar sus argumentaciones.

Afirma el ex-Intendente de Venezuela que su experiencia le había «convencido de la *irregularidad y aun injusticia con que por lo común se las ha tratado (a las colonias) en lo político, civil y económico, y principalmente en el errado y perjudicial sistema de comercio*, resultando de todo el disgusto general y permanente de aquellos habitantes, y el que aprovechándose de él los extranjeros, hayan formado empeño positivo de subvertirlos, ponderándoles *la opresión y tiranía con que se les trata por el Gobierno español en el ramo de comercio*, ofreciéndoles toda protección y auxilios para que sacudan tan pesado yugo».³³ Resulta así evidente que para Fernández de

32. El informe lleva el título de «Población de las Américas Españolas, según las noticias más exactas que se tienen de ellas». Está fechado en Cádiz el 25 de junio de 1810 y está firmado por Esteban Fernández de León. Su contenido es el siguiente:

| | Núm. de almas |
|---|---------------|
| Virreinato de Nueva España | 5.760.000 |
| Virreinato del Perú | 1.555.223 |
| Virreinato de Santa Fe | 1.500.000 |
| Islas Filipinas | 1.300.000 |
| Virreinato de Buenos Aires | 1.143.333 |
| Provincias de la Capitanía General de Caracas | 800.000 |
| Isla de Cuba | 700.000 |
| Capitanía General de Guatemala | 650.000 |
| Capitanía General de Chile | 400.000 |
| Isla de Puerto Rico | 100.000 |
| Isla de Santo Domingo | 70.000 |
| Total de la población | 13.978.556 |

33. Íd. que (6).

León la causa emancipadora está íntimamente ligada al sistema de opresión comercial y es la plataforma de golpeo de la intervención extranjera. Nada tiene entonces de particular que hubiera intervenido en la ejecución de una Orden que tendía a evitar la injusticia, y que pondera en definitiva al señalar: «¿Y si se examina y analiza la esencia de la Orden, ella no presentará a la faz de todo el mundo imparcial un ilustre *testimonio del cielo, de la probidad, de la prudencia, de la provisión y de la justicia con que el Consejo de Regencia desempeña la alta confianza de gobernar y conservar la Monarquía española en toda su integridad, precaviendo o removiendo las quejas que pudieran dar abrigo a las tentativas enemigas para ocupar o subvertir y desmembrar las vastas y ricas Provincias de América*». ³⁴ Fernández de León, finalmente, se permitió incluso la altanería de decir que uno de los defectos de la Orden apócrifa era precisamente no haber otorgado más facilidades al comercio angloportugués, cosa que él previó ya en el plan de enero del mismo año.

Nada pudo conmover sin embargo a la Regencia. La Orden siguió apócrifa y se continuó diligenciando el expediente contra Albuérne. El tema de la libertad de comercio en América se preparaba para debate en las Cortes de Cádiz, donde, por otra parte, se siguieron trillando las tres directrices dadas por Fernández de León en la Orden apócrifa: Un «Acta de Navegación» a la española, una concesión de privilegio al comercio inglés y una reforma del Reglamento de 1778. La Orden de 1810 siguió celosamente archivada, hasta que se desempolvó cuatro años más tarde, para adjuntarla al «dossier» americano que se le suministró a un diplomático español que necesitaba instruirse urgentemente sobre los problemas del comercio en las colonias. El diplomático se llamaba don Pedro Gómez Labrador e iba a representar a España en el Congreso de Viena.

LA ORDEN APÓCRIFA DE 17 DE MAYO DE 1810

Atendiendo a la necesidad de dar salida a los frutos de los dominios de América, y proveerlos de víveres y demás efectos europeos que necesitan, teniendo presente cuanto acerca de esto han representado los Virreyes del Perú y Buenos Aires, los Gobernadores e Intendentes de La Habana y Caracas, los Consulados de Veracruz, La Habana y Cádiz, el Síndico del de Buenos Aires, lo informado en su razón por la Contaduría general, y Fiscal, y la consulta del Consejo Supremo de España e Indias de 6 del próximo abril, ha resuelto el Rey nuestro Señor D. Fernando VII, y en su nombre el Consejo de Regencia de España e Indias, conceder por ahora el comercio franco puramente activo con los países y colonias de las potencias amigas y aliadas Inglesa y Portuguesa, y cualesquiera posesiones de su dominación desde los puertos habilitados de las Américas españolas en buques y con

34. Íd. que (25).

tripulaciones españolas, llevando frutos, ganados y demás producciones del país, excepto oro y plata, pagando a la salida diez y medio por ciento de su valor, según arancel, o aforo fijo y permanente que debe formarse, el diez para la Real Hacienda, y el medio para el Consulado: que puedan retornar víveres, géneros y efectos de cualquier especie, excepto los estancados, y los de fábrica o propiedad francesa, satisfaciendo a su introducción quince y medio por ciento de su valor, regulado por el aforo del arancel, el quince para la Real Hacienda, y el medio para el Consulado: que los buques españoles que vayan de España e Islas Baleares y Canarias para las Indias, puedan hacer escala en cualquier país o colonia inglesa o portuguesa, y tomar en ellos víveres, géneros y otros efectos, menos los estancados, y llevarlos a las Américas con la misma contribución y aplicación del quince y medio por ciento a su introducción. Que continúe el comercio español de unos puertos a otros del distrito de un propio Virreinato o Capitanía general, y sea absolutamente libre de toda contribución; y en el que se hace y se amplía desde los puertos habilitados de un Virreinato o Capitanía general a los de otro Virreinato o Capitanía general del continente americano, y a las Islas españolas, o de éstas o aquél, se exija un cuatro y medio por ciento de salida, y un cuatro y medio por ciento de entrada del valor de todo el cargamento de frutos, ganados y demás producciones o géneros españoles o extranjeros ya introducidos con arreglo al aforo fijo del arancel, el cuatro para la Real Hacienda, y el medio para el Consulado. Del oro o plata que en este comercio recíproco de las posesiones españolas se extraiga para la negociación, se pagará uno por ciento del oro, y dos por ciento de la plata para la Real Hacienda a la salida, y nada a la entrada, ni para el Consulado en una ni en otra. Se permite igualmente que desde los puertos de Cartagena, Portobelo y Chagré se puedan conducir por Panamá todos los efectos a la mar del Sur y sus establecimientos, sin pagar más derechos que los satisfechos a su introducción en los tres mencionados puertos. Que para realizar el comercio sin el quebranto que pudieran ocasionar los corsarios franceses, se prevenga a los Comandantes de los apostaderos de marina de La Habana, Puerto Rico, Veracruz, Cartagena, Puerto Cabello y demás de América, que protejan y escolten las expediciones de los buques mercantes, y persigan con el mayor esfuerzo los corsarios enemigos con todos los barcos de la marina Real de su respectivo mando. Que los Consulados de América tomen las más prontas y eficaces medidas para construir cuantos barcos sean posibles en aquellos puertos, llevando al efecto de España constructores y calafates costeados del fondo de avería. Que promuevan también por iguales medios la fábrica de barriles para el transporte de harinas y café del país. Que los comerciantes españoles, europeos y americanos puedan por espacio de cuatro años comprar buques extranjeros para hacer el expresado comercio sin pagar derecho alguno por su introducción e incorporación en él. Que si por los medios indicados no se consiguen buques suficientes españoles, o españolizados para proveer suficientemente las Américas, y extraer sus producciones, en

este caso se autoriza a los Virreyes, Capitanes generales, Gobernadores e Intendentes, para que en sus respectivos distritos, y unidamente traten la materia, y formen una Junta compuesta de ellos, del Regente y Fiscal de la Audiencia y Real Hacienda, si residen en la capital, de los Contadores mayores, Ministros de Real Hacienda, del Administrador de la Aduana marítima, dos individuos del Ayuntamiento de la capital, y dos de su Consulado que nombrarán estos cuerpos, de los Asesores del Gobierno e Intendencia, y en ella se conferencie y resuelva a pluralidad de votos, si es absolutamente necesario permitir el comercio activo de los extranjeros en aquellos puertos; y de juzgarlo así, lo puedan permitir generalmente a las Potencias amigas y aliadas en calidad de por ahora, y el pago de derechos que queda señalado, y de extraer el importe de los efectos introducidos en frutos y demás producciones del país, y no en oro, plata, ni letras equivalentes, dando cuenta con el expediente que se obre en el asunto para la Real aprobación o resolución que convenga. Que luego que se reciba la presente orden, se forme la enunciada Junta, la cual acordará la formación del arancel general, que sirva de regla para la valuación o aforo de los frutos, géneros y efectos que se extraigan e introduzcan por el comercio que ahora se concede, y precedido el examen y aprobación de la misma Junta, se pondrá en práctica, sin perjuicio de dar cuenta a S. M. Todo lo cual ha tenido a bien mandar se comuniqué a V. como lo ejecuto de su Real orden, y a los demás Jefes a quienes corresponde su inteligencia y puntual cumplimiento.

Dios guarde a V. muchos años. Real Isla de León, 17 de mayo de 1810