

**EXPANSION DEL PODER ESTATAL
Y LA MILITARIZACION DEL
SISTEMA DE ORDEN PUBLICO
EN EL PUERTO RICO DEL SIGLO 19**

María Margarita Flores Collazo

MARIA MARGARITA FLORES COLLAZO (MA) es Auxiliar de Investigaciones III en el Centro de Investigaciones Históricas y estudiante del Programa Graduado de Historia, en el nivel doctoral, de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Entre sus publicaciones se encuentra "De la historia de las instituciones a las instituciones en la historia" en *Op. Cit. Boletín del Centro de Investigaciones Históricas*, núm. 4, 1988-1989; con Pedro San Miguel, Rafael Cabrera y José A. Rodríguez Valentín, *Caminos de la humanidad: historia de la civilización occidental*, República Dominicana, Editorial Santillana, 1993. Tiene en proceso de publicación "Cronología política y cultural de Puerto Rico" en *Revista Iberoamericana* del Institut für Anglistik und Amerikanistik, y "Vulnerabilidad económica y política de la élite criolla del Puerto Rico del siglo XIX", en *Secuencias*, revista mexicana del Instituto José María Mora.

En la historiografía puertorriqueña no ha sido evidente la importancia de ofrecer un espacio significativo al estudio del aparato estatal diseñado por la metrópoli española para la administración y gobierno de Puerto Rico, en relación directa con el conjunto social en que operó. Más allá de evidenciar el armazón interno y formal de los diversos organismos político-administrativos es menester observar los íntimos nexos existentes entre el desarrollo del varillaje institucional, la expansión y fortalecimiento del poder estatal y la gama de aconteceres sociales, políticos y económicos que convergieron en el ámbito colonial. Esta perspectiva permite, por un lado, enfocar la atención en la manera en que tal poder desarrolló una amplia red de control, dirigido a mantener inalterado el orden público, tanto en sus dimensiones político-institucionales como socio-económicas. Por otro lado, dirige a puntualizar la congruencia de intereses existente entre los sectores sociales dominantes y el Estado, así como las reacciones en contra de los resortes políticos, económicos e ideológicos del aparato estatal español. De igual manera, el estudio del funcionamiento del Estado pone al descubierto la política represiva implantada por éste y la coordinación que orquestó con varias de las instituciones que lo conformaron para llevar a cabo sus acciones coactivas.

Partiendo de estas consideraciones, este artículo se propone exponer, en términos generales, los preceptos que guiaron a las autoridades metropolitanas y coloniales para la forjación del esquema político-administrativo colonial, y su efecto multiplicador sobre la vida política y socio-económica de la sociedad puertorriqueña decimonónica. En esta línea se impone el análisis de la preponderancia del poder militar sobre el ordenamiento civil de la colonia, específicamente en lo relativo a la militarización del sistema de orden público, diseñado a partir del último tercio del siglo 19, y cuyos fundamentos fueron definidos en función de la conservación de la integridad del imperio y el mantenimiento de la paz pública interna, garantes ambos de mayores rendimientos económicos para el tesoro nacional.

I. EL ESTADO COMO INSTANCIA SUPREMA DE PODER*

Durante el primer tercio del siglo 19, el programa de reformas impulsado desde la metrópoli creó un ambiente propicio para el fomento económico y el desarrollo de la vida política insular. Las disposiciones económicas implicaron el reordenamiento del sistema impositivo y financiero, la liberalización del comercio, y el influjo de inmigrantes, esclavos, maquinarias y capital. Estos elementos en combinación con el aumento del precio del azúcar en el mercado internacional, constituyeron factores claves en el proceso de inserción de la industria azucarera en los parámetros del comercio mundial y su consecuente entronizamiento en la economía de exportación del país. De otra parte, el esquema provisto para la expansión económica vino acompañado por la instauración de un orden político-administrativo que serviría de base de operaciones a los grupos dominantes que competían por legitimar su poder en el ámbito colonial. En el caso del sector criollo liberal, la política reformista diseñada por los liberales peninsulares canalizó el deseo de expresar en términos políticos sus necesidades económicas, sin provocar un cambio fundamental en las estructuras que daban forma al orden articulado para la administración de la colonia. Esto explica que a raíz del establecimiento de la diputación provincial y de los ayuntamientos electivos por la Constitución gaditana (vigente durante los años de 1812-1814 y 1820-1823), los criollos encauzaran sus energías para acomodarse dentro de dichas estructuras con el fin de mejorar su posición.

Mas, aun cuando la susodicha era reformista resultó, en gran medida, de provecho para el desarrollo económico y político de Puerto Rico, lo cierto es que, a largo plazo, el balance de sus efectos en el ámbito colonial fue muy negativo. En primer lugar, porque las reformas implantadas fueron concebidas, primordialmente, en función de la necesidad de España de recuperar la estabilidad de su desgajado dominio en ultramar. En segundo lugar, porque al responder a esta máxima imperial la ejecución de aquéllas estuvo viciada por las prácticas centralistas y autoritarias que caracterizaron el ejercicio

* En este ensayo el análisis sobre la forma en que el Estado ejerció sus funciones en el ámbito de las relaciones sociales de poder debe mucho al libro de Marcos Kaplan, *Formación del Estado nacional en América Latina*. Argentina, Armorrortu Editores, 1983.

del poder en la colonia. El gobierno español abrió las puertas al libre comercio porque las ventajas fiscales aumentaban los fondos del Tesoro Real, y convertían a la isla en una colonia rentable. A pesar del espacio abierto a la iniciativa local privada para el desarrollo de la economía insular, en esencia, España mantuvo el control de las estructuras económicas y mercantiles del país mediante la fiscalización del tráfico comercial, la sistematización de la hacienda pública, y la articulación de políticas arancelarias orientadas a financiar los gastos de la administración civil y militar de la colonia, y a incrementar la riqueza del reino. De ahí que, no empece el ritmo de crecimiento sostenido que la industria azucarera alcanzó hasta poco antes de mediar la década del 40 el mismo estuvo socavado, desde su impulso inicial, por una política estatal que legitimaba una expansión comercial relativamente libre pero dentro de unas rígidas estructuras económicas internas, que a la larga no generaron las condiciones apropiadas para el crecimiento continuo y propio de la economía insular.

El cambio económico fomentaba la obtención de ventajas económicas y de privilegios sociales que, para quienes llegaban a concretarlos, podían vigorizar su lealtad al régimen. Pero, también podía generar reclamaciones de acceso al gobierno en la medida en que aquellos beneficios se calcularan sobre la base de una mayor participación política. Además, los costos del cambio económico recaerían sobre los sectores desposeídos, quienes podían protagonizar una violencia colectiva que atentara contra la paz pública y la seguridad privada. Estas consideraciones condujeron a las autoridades metropolitanas y coloniales a erigir un cerco represivo capaz de contener las fuerzas que cuestionaran su poder y pudieran destruirlo. A tal efecto, el gobierno español emprendió esfuerzos sistemáticos para garantizar la expansión del radio de acción del Estado, limitar y circunscribir la participación política local y reprimir los amagos de resistencia contra el orden establecido.

A medida que la economía azucarera esclavista revelaba un rápido crecimiento, el gobierno insular reforzaba la centralización política que fundamentaba el esquema administrativo de la colonia, y confinaba dentro de unos

límites sumamente estrechos la naturaleza representativa de los órganos de poder local. Ejemplo de esto fue la ley municipal de 1835. Las bases que dieron forma a la misma fueron ajustadas al impulso que la industria azucarera había tomado durante el primer tercio del siglo 19, por lo que no fue casualidad que la mayoría de los pueblos que formaron ayuntamientos fueran aquellos donde se encontraban las principales haciendas azucareras y los puertos habilitados para el comercio.¹ El ordenamiento municipal que se estableció a raíz de dicha ley estuvo en conformidad con el orden socio-económico que al Estado colonial le interesaba preservar. La capacidad de votantes y elegibles recaía sobre los mayores contribuyentes. De esta manera, quedaba asegurada la inserción en las estructuras municipales de los miembros (en su mayoría peninsulares y extranjeros) que integraban la capa superior de los sectores vinculados a la economía azucarera.²

A partir del establecimiento de la ley del 35, los gobernantes coloniales procedieron a garantizar sistemáticamente la hegemonía política de grupos sociales de los que pudieran granjearse su lealtad incondicional, y que además tuvieran el dominio de las actividades propias de la economía de exportación azucarera.³ Con esto el gobierno daba solidez a las

¹ Cantaliz Cornier López, "La ley municipal de 1835, retroceso político-institucional y afianzamiento de la clase propietaria en el municipio de San Juan". Tesis de maestría, Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, Departamento de Historia, 1989, p. 36.

² *Ibid.*, pp. 43-45.

³ Consúltese el *Real decreto de 1846 que organiza el régimen municipal de la isla de Puerto Rico y directorio formado para su cumplimiento y efectos sucesivos*. Puerto Rico, Imprenta del gobierno, 1846. Archivo del Consejo de Estado (en adelante ACE), Madrid, cartapacio 2, doc. 1 (Fotocopia en Centro de Investigaciones Históricas, en adelante CIH). En 1850, Juan de la Pezuela restringió el número de ayuntamientos a los de San Juan, Ponce y Mayagüez. Su decisión de mantener aquellos ayuntamientos quedaba justificada porque al ser estos tres pueblos los más importantes del país, "había mayor facilidad de encontrar hombres aptos para los oficios concejiles." *Sobre supresión de varios ayuntamientos en Puerto Rico*. ACE, cartapacio 2, doc. 3 (Fotocopia en CIH).

relaciones coloniales por partida doble. En primer lugar, al otorgar la representación política a personas incondicionalmente leales al régimen las autoridades podían mantener un mayor control sobre el funcionamiento de las instituciones locales. De esta forma, evitaban la formación de coaliciones que hicieran posible la canalización de demandas ajenas a los intereses estatales. En segundo lugar, basar dicha representación sobre criterios de riqueza (en este caso la riqueza derivada del comercio azucarero) era una forma de asegurar la continuidad de la política de hacer de la isla una colonia rentable.

Con la fijación de las reglas del juego de poderes, las autoridades coloniales pretendían conservar la integridad nacional y asegurar la paz pública interna. Desde su perspectiva, un ejercicio de poder centralizado contenía las fuerzas que podían socavar su supremacía. Pero, en el despliegue y uso de sus poderes debía crear un sentido de lealtad entre los grupos sociales dominantes. Una forma eficaz de lograrlo era identificando sus intereses económicos con las premisas de orden y seguridad pública. De ahí que, durante el auge de la industria azucarera, los capitanes generales proveyeran a las clases propietarias del país de recursos esenciales para el mantenimiento del sistema esclavista del que generaban sus riquezas individuales. Así, por ejemplo, aun cuando en 1820, España había firmado un tratado con los ingleses para concluir con el tráfico de esclavos, el capitán general Miguel de la Torre (quien gobernó a la isla desde 1823 hasta 1837) auspició el contrabando de esclavos expidiendo permisos especiales a los traficantes negreros para que entraran al país con su cargamento humano libre de perturbaciones.⁴ Con esto quedaba minimizado el problema de escasez de mano de obra confrontado por los hacendados interesados en explotar comercialmente sus tierras. Por otra parte, con el *Reglamento de esclavos* de 1826, la autoridad colonial ofrecía garantías de protección para los hacendados tanto en términos de sus

⁴ Consúltese, Arturo Morales Carrión, *Auge y decadencia de la trata negrera en Puerto Rico (1820-1860)*. San Juan, Centro de Estudios Avanzados de Puerto Rico y el Caribe e Instituto de Cultura Puertorriqueña, 1978, pp. 39-44.

personas como de sus propiedades, pues el susodicho reglamento pretendía "proteger a los amos de los abusos de los esclavos."⁵

Pero, para la élite criolla, las acciones gubernamentales a favor del mantenimiento de la economía esclavista resultaban poco efectivas, pues las mismas no fueron avaladas por una política estatal que respondiera a su demanda de mayor participación en la toma de decisiones económicas y políticas. De esto se desprende que paralelo a la aceptación de la legitimidad de la supremacía del Estado se dio un proceso de impugnación crítica del poder estatal. Importantes sectores de la élite criolla, sobre todo aquellos vinculados a la producción azucarera, asumieron las prédicas liberales que apuntaban agudas críticas en torno a los excesivos poderes detentados por los capitanes generales, a la política del gobierno de favorecer sistemáticamente a los peninsulares y extranjeros propietarios de mayores riquezas y al estrecho margen provisto por la metrópoli y el Estado colonial para el fomento del crecimiento sostenido de la economía azucarera insular. Las críticas al gobierno económico y político de la colonia fueron el punto de partida para la elaboración de proyectos de reformas, que tenían como norte la concreción de la aspiración de la élite criolla de asegurar su participación en las esferas de poder político y económico del país.⁶

⁵ Para información más detallada sobre dicho reglamento, consúltese a Guillermo Baralt, *Esclavos rebeldes. Conspiraciones y sublevaciones de esclavos en Puerto Rico (1795-1873)*. Río Piedras, Ediciones Huracán, 1981, pp. 67-72.

⁶ En el primer tercio del siglo 19, las expectativas de los criollos de fundamentar las bases de las relaciones coloniales sobre el principio de un gobierno propio se cristalizaron en las instrucciones que le dieron los cabildos al diputado Ramón Power y Giralt, en 1810, para que éste las presentara en las Cortes de Cádiz. Véase, Aída R. Caro Costas, *Ramón Power y Giralt. Diputado Puertorriqueño a las Cortes Generales y Extraordinarias de España 1810-1812 (Compilación de documentos)*. San Juan, s.e., 1969. El mismo principio de descentralización económico-administrativa orientó las reformas propuestas ante las Cortes, en 1823, por el puertorriqueño José Mariano Quiñones y el cubano Félix Varela.

A lo largo de la primera mitad del siglo 19, el gobierno español estaba lejos de propiciar una política colonial conforme con los requerimientos de los criollos. Por un lado, la intensa lucha desatada en la península entre liberales y absolutistas sometía a la isla a un constante vaivén político. Por otro lado, los artífices del liberalismo español aplicaron de forma muy ambigua los principios de igualdad civil y libertad para el ejercicio de los derechos políticos; ambigüedad que habría de proyectarse de forma más aguda en el entorno colonial. En realidad, el género de reformas preceptuado para la administración de la colonia estuvo viciado por la necesidad de España de mantener la integridad del imperio. Como señala José Trías Monge, en la práctica los liberales españoles-progresistas o moderados- tendieron a incrementar la base de su legitimidad a través de reformas que, a la larga no

...hicieron mella en la coraza de centralización y autoritarismo, represión y desaliento de la participación local en los procesos de gobierno que caracterizaron el régimen colonial español.⁷

El triunfo de la Revolución Gloriosa en la península (1868) y la instauración de la Primera República española (1873), implicó para Puerto Rico el que se diera paso a la modernización de la vida política, mediante la fundación de partidos políticos; la extensión a la isla de algunos de los derechos constitucionales que regían en España -como por ejemplo los derechos de reunión y de prensa-; la reinstalación de la Diputación Provincial y la organización de ayuntamientos electivos. Sin embargo, paralelo a esta apertura liberal las autoridades metropolitanas ofrecieron amplio margen para que el radio de acción del poder gubernamental se fortaleciera. Según el Ministerio de Ultramar, la distancia y las

Consúltese, *Proyecto de instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de ultramar*. Madrid, Imprenta de don Tomás Albán y Compañía, 1823.

⁷ José Trías Monge, *Historia constitucional de Puerto Rico*. Río Piedras, Editorial Universitaria, 1980, 4 vols., I, pp. 29-30.

circunstancias especiales del país precisaban una concentración más vigorosa de las facultades del poder central. Para el gobierno republicano la extensión a Puerto Rico del Título I de la Constitución de 1869, que consagraba el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos españoles, y la abolición de la esclavitud podían suscitar enconos y conflictos que atentaran contra los intereses nacionales. A tal efecto, demandó de la máxima autoridad colonial que estudiara detenidamente la conveniencia de acelerar o retrasar las reformas políticas que la República habría de llevar a Ultramar. Más adelante precisaba:

...como el despertar de un pueblo siempre es vigoroso, y como con este hecho coincide el interés perjudicado de algunos, y la serie de cuestiones que tras de sí lleva la libertad de los esclavos... preciso es examinar con serenidad los efectos y resultados de las libertades políticas, y hasta qué punto su disfrute ha de influir en la acción expedita y desahogada del Gobierno.⁸

De acuerdo con el gobierno republicano, el despliegue del poder del Estado debía ser percibido por el conjunto de las clases dominantes como dispensador de garantías que aseguraran sus privilegios económicos y sociales. Por tanto, la autoridad debía erigirse y consagrarse como instancia suprema del poder, reservando ciertas áreas para la expresión de los intereses de los grupos dominantes, y promoviendo la preservación del sistema socio-económico del que derivaban beneficios. Pero, al mismo tiempo, había que procurar *la acción expedita y desahogada del gobierno* mediante la consolidación y legitimación de las funciones gubernamentales dirigidas, a arbitrar los conflictos que la contienda por el poder en la colonia pudiera generar, y, por otro lado, orientadas a prevenir el desafío abierto a las relaciones vigentes de dominación. A tales efectos, el gobierno de la República extendió a la isla el cuerpo de leyes que habría

⁸ Minuta del Ministerio de Ultramar al Gobierno Superior Civil de Puerto Rico, 13 de abril de 1873. Archivo Histórico Nacional, Ultramar, legajo 5113, expediente 21, documento 1 (Micropelícula en CIH, carrete 190) En adelante, AHN, Ultr., leg., exp., doc.; Mic..

de regir la vida político-administrativa de la península, pero con notables modificaciones, y concedió a las autoridades coloniales la potestad para enmendar o abrogar las disposiciones dimanadas de la nación.

A la postre, las limitaciones impuestas por la acción insular a la participación basada en un consenso más amplio prevalecieron sobre los estímulos modernizantes derivados de la política metropolitana. Así, por ejemplo, con la formación de partidos políticos se abrió espacio para la expresión formal de resoluciones políticas representativas de determinados grupos sociales, organizados en torno a un colectivo con caracteres propiamente político-ideológicos. Es decir, la lucha legítima por el poder se transfería de los órganos de poder creados por el Estado hacia medios institucionales organizados en función de la representación de los ciudadanos que aglutinaban. Sin embargo, en el campo de la acción político-partidista las autoridades se reservaron un espacio considerable. De esta forma, procuraban evitar que esa acción se constituyera en una vía de expresión significativa que, desde su perspectiva, podía moverse en direcciones peligrosas para la estabilidad del régimen. Para ejecutar ese propósito el Estado elaboró una maquinaria electoral que, aun cuando presentaba la cobertura de un sufragio con base para una participación más amplia, en realidad sirvió para generalizar la fórmula que atribuía la capacidad de votantes a un reducido número de habitantes.

La caída del gobierno republicano y la consiguiente restauración de la monarquía en España significó para la isla la consolidación del poder enérgico de los gobernantes coloniales. Mediante decreto de 24 de mayo de 1878, se reformaba el ordenamiento provincial y municipal de Puerto Rico, partiendo del legislado para la península. Pero, las modificaciones introducidas a la ley aplicada a la isla estuvieron orientadas por un criterio fuertemente centralista y autoritario. La siguiente afirmación del Ministro de Ultramar, José Elduayen, revela dicho criterio:

...es preciso organizar allí el Poder de tal manera que intervenga en todos los intereses; que sancione con su autoridad toda iniciativa; que regule todo movimiento

de verdadera trascendencia; que sea, en suma, el centro moderador de todas las fuerzas, para que, aún cuando en su nacimiento y progreso se las deje en completa libertad, pueda enfrentarlas si llegan a traspasar los límites de la legalidad y de la conveniencia pública. Sin esta organización no es posible mantener en tan apartadas regiones el prestigio de la Autoridad, ni vigorizar su acción para que realice los fines de que se halla encargada.⁹

Hasta el fin de su dominio sobre Puerto Rico la metrópoli española procuró modelar el ordenamiento municipal y provincial insular sobre la base de una normativa política, orientada a limitar el margen de representación en los organismos locales y a contener el alcance operativo de sus funciones y competencias. La acción de las autoridades centrales se ejercía sobre la totalidad de las instituciones que operaban en el ámbito espacial de poder. Aun cuando dentro de dicho espacio existieron resquicios en los que los grupos dominantes podían instrumentar una lucha legítima por el poder, la tendencia de la acción estatal era subordinar o negar toda forma de poder efectivo que no estuviera en conformidad con los supremos intereses de la nación.

Por otro lado, conviene advertir que la concepción y ejecución centralista de un poder gubernamental montado sobre un sólido varillaje burocrático cívico-militar daba paso a la absorción de una parte considerable del ingreso colonial. De acuerdo con Astrid Cubano, "el empleo público era lo que hacía a la colonia rentable para la metrópoli."¹⁰ Por consiguiente, el grueso de los recursos financieros del Estado estaba comprometido con el sostenimiento del sector no productivo de la sociedad colonial, es decir, la burocracia compuesta de

⁹ Gobierno General de la isla de Puerto Rico. Ministerio de Ultramar. Exposición a su Majestad, en *Gaceta de Puerto Rico*, 18 de junio de 1878. AHN, Ultr., leg. 5110, exp. 11, doc. 3 (Mic. en CIH, carrete 180).

¹⁰ Astrid Cubano Iguina, "Paz pública y propiedad territorial: la discusión sobre política agraria en Puerto Rico, 1880-1889", en *Op. Cit. Boletín del Centro de Investigaciones Históricas*, núm. 5, 1990, 31.

civiles y militares. De éstos, el Ejército, tanto en términos de los gastos por concepto de personal como en los referentes al mantenimiento de su infraestructura era el que mayor peso económico tenía sobre el erario público.

La fuerte incidencia del Ejército y de la burocracia civil sobre las finanzas del Estado obstaculizaba las posibilidades de articular una política pública, dirigida a financiar los planes de desarrollo que beneficiaran la economía agrícola del país. La agricultura comercial de la isla tuvo que enfrentarse a los problemas que conllevaba la ausencia de caminos, carreteras, institutos de educación técnica, etc. para expandir su capacidad productiva y para insuflar vitalidad al comercio local. A lo largo del último tercio del siglo 19, para el sector azucarero con mayores posibilidades de expandir sus recursos, la reforma del sistema de hacienda y, por ende, de la política de gastos públicos resultaba una de carácter urgente y necesaria, sobre todo en tiempos en que la industria azucarera insular demostraba su incapacidad para lidiar con la caída de los precios del azúcar, debido al entronizamiento del azúcar de remolacha en el mercado mundial. A partir de la década de los 70, los hacendados azucareros planteaban como soluciones a sus problemas económicos la eliminación de los altos impuestos aduaneros, la atracción de capital mediante la adquisición de empréstitos en el exterior, y la concreción de un tratado de reciprocidad comercial con Estados Unidos. Mas, el proyecto económico impulsado por los liberales criollos vinculados al mundo del azúcar se estrelló contra una política pública que buscaba organizar la economía insular con miras a garantizar la unidad nacional y la estabilidad del orden colonial.

En el instante en que el gobierno percibió la incapacidad de la industria azucarera del país de mantener la prosperidad del erario público, fueron impulsadas medidas encaminadas hacia la diversificación de la economía agrícola. Los planes gubernamentales tomaron fuerza en el contexto de precios altos del café, cuya producción local denotaba un buen ritmo de crecimiento desde mediados del siglo 19, y que, además, durante la década de los 80 el valor de sus exportaciones había sobrepasado el relativo al azúcar. A tal efecto, dentro de la

nueva política económica fueron integrados aquellos sectores sociales compuestos de pequeños y medianos propietarios vinculados a la producción cafetalera, a la ganadería y al cultivo de frutos para el consumo interno, y de los productores de moscabado en proceso de contracción económica.¹¹ Los productores de frutos menores "dependían de la prosperidad del café y de los altos impuestos sobre los alimentos importados para conservar sus mercados y los precios altos."¹² Mientras, los caficultores encontraban en Cuba y España mercados seguros para su producto, es decir, dentro del circuito comercial del sistema colonial.¹³ Por tanto, para estos grupos socio-económicos no existían demasiadas razones para impulsar reformas que quebraran las limitantes estructuras que enmarcaban la economía comercial en la colonia; por lo que en términos de sus posturas políticas su tendencia fue fundamentalmente conservadora.¹⁴ La viabilidad del proyecto gubernamental radicaba, pues, en una reordenación social y económica de la colonia compatible con el fin de afirmar el poder político y económico de la metrópoli.

Desde la perspectiva del gobierno y de aquellos sectores que se alinearon a favor de su programa económico, las demandas de los grupos sociales que recababan el apoyo del Estado para expandir la industria azucarera apuntaban en direcciones opuestas a la estabilidad de las relaciones coloniales. Por un lado, la medida a favor de eliminar las barreras arancelarias al comercio exterior suponía la disminución de los elevados gastos que ocasionaba la burocracia colonial (sobre todo el sector militar), y, por otro lado, podía implicar la intromisión de los banqueros extranjeros en los asuntos administrativos y en lo relativo a la política de gastos militares.¹⁵ Por último, la propuesta dirigida a ampliar las relaciones comerciales con

¹¹ Cubano Iguina, "Paz pública...", 35-36

¹² *Ibid.*, 34.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, 34 y 35.

¹⁵ Astrid Cubano Iguina, *El hilo en el laberinto. Claves de la lucha política en Puerto Rico (Siglo XIX)*. Ediciones Huracán, Río Piedras, 1990, p. 107.

Estados Unidos era percibida como un grave peligro para los intereses políticos de España. Pero, además, la fuerte oposición presentada contra las propuestas económicas planteadas por los propietarios azucareros más aptos para garantizar la prosperidad de sus recursos respondía al hecho de que las mismas iban de la mano con una impugnación significativa al régimen político colonial. La crítica que esbozaban en torno a la manera en que el Estado distribuía los ingresos del erario reflejaba también su inconformidad con el opresivo dominio político y militar del gobierno español, y su política de privilegiar la participación en los cargos públicos de los nacidos en España. Sobre este particular son muy elocuentes las siguientes afirmaciones de Francisco Mariano Quiñones:

Como pueblo conquistado se nos ha tratado siempre, y como pueblo conquistado es que se determinan en el Congreso nacional nuestros presupuestos, y en el Ministerio de Ultramar los nombramientos de los funcionarios que vienen a administrar nuestros intereses.¹⁶

...Las leyes han de funcionar necesariamente mal donde se mantienen los vicios del espíritu de conquista, e interviene en tono prepotente el mando militar y el elemento burocrático.¹⁷

Una gran mayoría de los propietarios azucareros criollos (apoyados por un núcleo de profesionales urbanos) había optado por declararse abiertamente a favor de la autonomía, y constituyeron, en 1887, el Partido Autonomista Puertorriqueño. Siguiendo la línea de pensamiento articulado por los liberales criollos desde los albores del siglo 19, el programa de dicha colectividad propugnaba el máximo de descentralización económica y administrativa, dentro de la unidad nacional. En respuesta a los requerimientos políticos, económicos y sociales

¹⁶ Francisco Mariano Quiñones, *Artículos*. Ponce, Tipografía el Vapor, 1887, p. 54.

¹⁷ Citado por Félix Mejías en *Apuntes para la historia económica de Puerto Rico*. Río Piedras, Edil, 1974, p. 34.

de los autonomistas el Estado colonial, en conturbamiento con sus adéptos incondicionales, desencadenó una feroz persecución contra los simpatizantes (reales y potenciales) del autonomismo, por entender que dicha ideología política amenazaba con destruir los resortes sobre los que se fundamentaban el orden público interno y el principio de la integridad nacional. En el año terrible del 87, el Estado dio muestras de su capacidad para dirigir la marcha de su potente maquinaria represiva con el fin de quebrar voluntades y contener las ideas políticas que cuestionaban las acciones centralistas y arbitrarias, ejecutadas por los gobernantes de turno. Para aquel entonces, el gobierno estatal contaba con un sistema de orden público concebido y forjado a la luz de su pretensión de mantener inmutable la legitimidad de sus poderes discrecionales y del poder supremo de las autoridades metropolitanas.

II. EL SISTEMA DE ORDEN PÚBLICO EN EL CONTEXTO CENTRALISTA DE LA COLONIA

Durante los dos períodos (1868-1870 y 1874-1875) en que el capitán general José Laureano Sanz ejerció la gobernación de la isla, éste procuró fortalecer el monopolio gubernamental para el ejercicio de la violencia institucionalizada, y para la elaboración de un estilo político hartamente autoritario. Al igual que sus antecesores, Sanz derivó la justificación y legitimación de sus políticas coactivas de la necesidad de defender la integridad del territorio nacional. Junto con la invocación de esta máxima, aludía a la existencia de circunstancias externas e internas que podían producir la desestabilización del orden interno y derruir las bases socio-económicas que aseguraban el rendimiento económico de la colonia.

El temor real -aunque exagerado- de que volviera a ocurrir un conato separatista como el de Lares, el brote y avance de la revolución cubana, la creciente dependencia de la economía insular respecto al mercado norteamericano y las implicaciones políticas de dicha dependencia, la abolición de la esclavitud, la relativa apertura de canales de expresión pública y la movilización de los liberales criollos dentro de las esferas de

poder político, fueron circunstancias que indujeron a Sanz a gestionar la ejecución de una serie de medidas represivas tendentes a reforzar la política de centralización y autoritarismo que caracterizó el régimen de gobierno insular a lo largo del siglo 19. Persecuciones, destituciones de los cargos públicos a miembros del Partido Liberal, disolución y reorganización de la Diputación Provincial y de todos los ayuntamientos, decretos dirigidos a acallar la impugnación al régimen o a restringir la participación electoral de quienes consideraba separatistas solapados, constituyeron algunas de las acciones ejecutadas por Sanz (con el visto bueno del gobierno de la metrópoli) en aras de la estabilidad del orden público, y, por consiguiente, de la conservación de la unidad del imperio.

Para ampliar la capacidad operativa del poder estatal José Laureano Sanz formalizó una eficaz ocupación del territorio colonial. Bajo su gobierno el Estado fue dotado de un sistema militarizado de seguridad interior cuyos elementos constitutivos fueron el Cuerpo de Voluntarios, el Cuerpo Municipal y de Orden Público, y la Guardia Civil. Estos eran concebidos como expresión corpórea del principio de la integridad nacional y como garantes de la expansión del poder de la autoridad central de la colonia. Perfilados de esta manera, su establecimiento facilitó la canalización de las acciones orquestadas para vigilar y contener las fuerzas (reales o potenciales) que podían moverse a contrapelo de la voluntad rectora de la metrópoli y de sus representantes coloniales.

El Cuerpo de Voluntarios

Durante el transcurso del primer lustro de la década de 1860, el Ejército español sitió la República Dominicana con el propósito de reincorporar dicha isla a España. A principios de 1863, tuvo lugar el estallido revolucionario dominicano que culminó con la independencia de Santo Domingo dos años más tarde. En el tiempo que duró el enfrentamiento, parte de las tropas militares apostadas en Cuba y en Puerto Rico fueron enviadas a Santo Domingo. Mientras tanto, el capitán general de Puerto Rico, Félix María de Messina, recibió innumerables manifestaciones de adhesión a la causa española, así como

ofrecimientos de dinero para contribuir con los costos que acarrea la guerra.¹⁸

A modo de reemplazar las tropas despachadas a la República Dominicana y de prevenir cualquier expresión separatista en la isla, el gobernador hizo formar -el 23 de diciembre de 1864- el primer batallón de voluntarios en la capital, bajo el mando de Ramón Fernández, Marqués de la Esperanza.¹⁹ Algunos de los miembros de este primer batallón eran empleados públicos y otros pertenecían a la esfera más alta de la clase comerciante de San Juan.²⁰ Todos ellos habían ofrecido sus personas y haciendas para combatir a los enemigos de España.

A raíz de los sucesos de Lares, el Instituto de Voluntarios tomó arraigo. El temor al separatismo llevó a muchos propietarios a tomar las armas para perseguir junto con las fuerzas del Ejército a los rebeldes que habían intentado alterar el orden establecido. Por su parte, el gobernador Julián Pavía advirtió a las autoridades locales sobre la conveniencia de que se rodearan de personas respetables, que armadas y dispuestas a defender la nacionalidad española fueran junto a ellos garantía suficiente para mantener la tranquilidad pública.²¹ En respuesta a esto, se organizaron grupos de voluntarios en

¹⁸ Cf. Nelly Vázquez Sotillo, "Las Antillas amenazadas: Estados Unidos y España en la correspondencia de los gobernadores españoles (1844-1863)", en *Op. Cit. Boletín del Centro de Investigaciones Históricas*, núm. 1, 1985-86, 67-80.

¹⁹ Rafael Rosado Brincau, *Bosquejo histórico de la Institución de Voluntarios*. Habana, Imprenta de la Capitanía General, 1891, p. 12.

²⁰ *Ibid.*, p. 13. Algunas personas que formaron el Batallón de la capital fueron Juan Bautista Machicote, José María Caracena, Bernabé Chavarrí y Francisco Barbada Barceló. En los años '70, todos los puestos de mando del Batallón de Voluntarios de Arecibo fueron ocupados por comerciantes peninsulares, a saber Pedro Puig y Pi, Francisco Aguirre, Miguel Roses, Eduardo Gras, Ruperto Muro, Eusebio Latorre, José Benito Huerta y Rafael Migoya. Véase, Cubano Iguina, *El hilo...*, p. 68.

²¹ Circular del gobernador Julián Pavía dirigida a los corregidores de los departamentos de la isla, 28 de septiembre 1868. Archivo General de Puerto Rico (en adelante AGPR), Fondo de Gobernadores Españoles, Serie Asuntos Políticos y Civiles, Subserie Revolución de Lares, Pieza 1, ca. 176.



Soldado del Instituto de Voluntarios de Puerto Rico. 1880. (Dibujo tomado de: Carlos Fernando Chardón, Reseña histórica del origen y desarrollo de las milicias puertorriqueñas bajo el régimen español (1511-1898). San Juan, Puerto Rico, 1978.

distintos pueblos, integrados por los propietarios mayores contribuyentes de cada localidad.²² Entre los ayuntamientos que formaron tales grupos se encontraron los de Arecibo, Santa Isabel, Aguadilla, Ponce, Juana Díaz, Guayama, Gurabo, Hatillo, Camuy y Quebradillas.²³

Con el objetivo de revestir con formalidades reglamentarias a los diversos batallones que se habían organizado, el 5 de agosto de 1869 el gobernador José Laureano Sanz dictó las prescripciones que habrían de regir al Cuerpo de Voluntarios de Puerto Rico.²⁴ El reglamento establecía como principios rectores de la fuerza "la defensa del territorio, la protección de los intereses públicos y el sostenimiento del orden." Entre las condiciones que debían reunir las personas interesadas en ingresar al Cuerpo de Voluntarios estaban las de ser español o naturalizado, no estar procesado criminalmente, "poseer renta, ejercer oficio, industria o modo de vivir honrado, o hallarse bajo la tutela de padres o parientes que lo mantengan." Los interesados en formar parte de la oficialidad del cuerpo tenían que reunir sobre dichos requisitos los "de buena fama, posición social y bienes para atender con desahogo al decoro y exigencias del puesto a que aspiran."

El requisito de poseer recursos económicos era sumamente importante. En primer lugar, porque el Estado no incurría en gastos por concepto del personal que integraba la fuerza.²⁵ En

²² *Ibid.* Informes de diversos alcaldes sobre organización de voluntarios en sus localidades, 25 a 27 de septiembre 1868.

²³ *Ibid.*; Rosado Brincau, *op. cit.*, p. 13.

²⁴ "Orden general del 5 de agosto de 1869 en Puerto Rico", en Rosado Brincau, *op. cit.*, pp. 165-212. En estas páginas, el autor intercala notas al calce alusivas a las modificaciones de que fue objeto el reglamento original, en virtud del proyecto de reglamento de 1886 que disponía la reorganización del Cuerpo de Voluntarios.

²⁵ En el artículo 131, el reglamento establecía que las únicas plazas que devengaban haberes en situación normal de los cuerpos de voluntarios eran los cabos furrieles y los individuos de la banda. En el art. 132 se prescribía que en caso de que el gobierno central de la isla entendiera conveniente la movilización de los mismos, todos sus miembros disfrutarían de los haberes señalados a los individuos de las

segundo lugar, porque el material militar tampoco era suministrado por el gobierno. De esta manera, los individuos que se alistaran en las secciones de caballería debían acreditar que tenían caballo de su propiedad y medios con qué sostenerlo. Asimismo, sus miembros eran responsables de adquirir por su cuenta el armamento que necesitaran.

Pero, además, poseer una posición económica holgada podía ser garantía de prestigio social y de afección al régimen colonial de los individuos que integraran el instituto. Por esta razón, durante el proceso de organización del cuerpo, las autoridades metropolitanas insistieron una y otra vez en la necesidad de que el personal del mismo estuviera formado por personas de arraigo, que se distinguieran por el "ascendiente que ejerzan en las poblaciones y por su amor al orden y la moralidad", de manera que hicieran "de tales cuerpos un sostén perenne de la paz y la tranquilidad."²⁶ Diletantes vehementes, su lealtad a España podía llegar a omitir la informalidad o insuficiencia de su experiencia militar. Pero, sobre esto era imperativo que el gobierno se informase bien, ya que se trataba de un cuerpo dotado de amplias facultades para suplirse de armas y con funciones operativas que posibilitaban su fácil desplazamiento para la ocupación interior del territorio colonial.

Todo el articulado del reglamento de 1869 destaca la configuración castrense del Instituto y su estrecha dependencia de la máxima autoridad militar insular, en términos de su organización, servicio y nombramiento de los jefes u oficiales del cuerpo. Se dispuso que estos últimos eran nombrados exclusivamente por el capitán general. Mientras, se señalaba que la movilización de los voluntarios dependía de lo que dispusiera el capitán general, o en su nombre las autoridades

milicias disciplinadas. Esta prescripción fue modificada en el proyecto de reglamento de 1886, consignándose que cuando fueran movilizadas las fuerzas de voluntarios, sus miembros recibirían los sueldos señalados a las clases del Ejército. Sobre esto último, véase la referencia que Rosado Brincau intercala al calce de la página 209.

²⁶ Ministerio de la Guerra comunica aprobación del reglamento de los cuerpos de voluntarios, 22 de junio de 1870. AHN, Ultr., leg. 5457, exp. 23, doc. 20. (Mic. en CIH, carrete 271).

superiores de los respectivos departamentos militares. En cuanto a la relación del Cuerpo de Voluntarios con las autoridades locales el reglamento determinaba lo siguiente:

Donde no hubiere Comandante militar o de armas, la autoridad local podrá también, en caso indispensable, reclamar el auxilio de la fuerza voluntaria, justificando después ante la autoridad militar más próxima, para que llegue a conocimiento del Capitán General, el empleo de ella y sus resultados, bajo la responsabilidad que se exigirá del menor abuso.²⁷

Como podemos observar, la concepción centralista y militarista del poder ejecutivo colonial estuvo fuertemente impregnada en la reglamentación de que fue objeto el Cuerpo de Voluntarios. A la luz de su estudio, podemos advertir la manera en que el gobierno insular pretendió apuntalar su supremacía militar a través del régimen provisto para la administración civil. En lo que al Instituto de Voluntarios respecta, el Estado buscaría concretar ese objetivo revistiendo de uniforme a miembros de la esfera más alta de la élite dominante, dedicados al gobierno civil e identificados por su combativa lealtad al poder supremo de las autoridades nacionales y los gobernantes coloniales. Sus funciones como administradores del aparato municipal en combinación con su presencia y acción como agentes armados de las intervenciones de la autoridad central contribuía a evitar que surgieran vacíos de poder, al momento de hacer cumplir los requerimientos de pacificación interna y defensa de la integridad nacional.

²⁷ Esta es la única ocasión en que el reglamento hace referencia al vínculo del Instituto con las autoridades locales. En el proyecto para la reorganización del cuerpo de 1886, fue añadido a este artículo un párrafo que señalaba que en caso de que la autoridad civil necesitara la fuerza armada, ésta sólo prestaría sus servicios a las órdenes de las autoridades militares que la manden. Refiérase a la primera nota al calce intercalada en la página 180 del libro de Rosado Brincau.

El Cuerpo Municipal y de Orden Público

De acuerdo con la ley municipal de 1873, los municipios tenían a su cargo los ramos de policía urbana y rural.²⁸ Sin embargo, en la práctica los gobernadores coloniales mantuvieron bajo su control el proceso de organización de los cuerpos de policía que servían a los ayuntamientos, puesto que entendían que dicha ley relajaba demasiado la acción enérgica de la autoridad superior. Así, por ejemplo, el gobernador Primo de Rivera dispuso suspender las disposiciones de la ley municipal referentes a la organización del servicio de policía.²⁹ Más adelante, manifestaba al gobierno supremo que creía "necesario pensar...en la creación de un cuerpo de confianza encargado de la seguridad dependiente del Gobernador Superior Civil", para prevenir las posibles perturbaciones que acarrearía dejar en "completo albedrío de los nuevos ayuntamientos" el ramo de policía.³⁰

En el año de 1874, José Laureano Sanz elevó a la consideración del gobierno metropolitano un reglamento que organizaba el cuerpo de policía general que su antecesor creía conveniente establecer en la isla. El gobernador justificó su propuesta aduciendo que "no era posible dejar a la primera autoridad sin agentes y auxiliares propios dependientes del mismo."³¹ Para contrarrestar esta situación, Sanz reglamentó el funcionamiento y la estructura orgánica del cuerpo de manera

²⁸ Ley Municipal de 1873, Título II, Capítulo Primero, Artículo 51, en *Gaceta de Puerto Rico*, 17 de julio de 1873.

²⁹ Decreto de 10 de septiembre de 1873, en Expediente de Orden Público. AHN, Ultr., leg. 5146, exp. 59, doc. 1 (Mic. en CIH, carrete 261).

³⁰ Gobernador General de la isla propone la creación de un cuerpo de policía general, 20 de enero de 1874. *Ibid.*, doc. 8.

³¹ Proyecto para la formación de un Cuerpo Municipal y de Orden Público en Puerto Rico. ACE, ca. 35, cartapacio 1, doc. 2 (Fotocopia en CIH).

que sus miembros quedaran en estricta dependencia y bajo la supervisión del capitán general.³²

El reglamento propuesto por Sanz planteaba una serie de problemas en relación con las atribuciones económico-administrativas que la ley municipal del 73 confería a los ayuntamientos. Según ésta, era atribución exclusiva de los ayuntamientos el nombramiento y separación de los empleados y dependientes pagados de los fondos municipales. Sin embargo, dado el carácter cuasi militar del Cuerpo de Orden Público su reglamento establecía que los nombramientos, traslaciones y separaciones de sus miembros eran de la incumbencia del gobernador superior civil. Por otro lado, quedaba prescrito que los haberes de los miembros del cuerpo eran responsabilidad de los ayuntamientos.

Ante esta situación, el Ministerio de Ultramar afirmó que no tenía el propósito de legislar sobre materia alguna que implicara la derogación o modificación de las leyes preceptuadas por el gobierno de la nación, no obstante indicaba que el gobernador general tenía autorización para hacer cuanto exigiera el orden y la "integridad de la patria." A tal efecto, la propuesta de Sanz adquirió carácter de ley. El Cuerpo de Orden Público quedó instaurado con los objetivos de garantizar la seguridad personal y la del domicilio, velar por la conservación del orden público, hacer respetar y cumplir los bandos de policía y buen gobierno y vigilar el acatamiento de la moral pública.³³

El hecho de que los presupuestos municipales cargaran con el pago del personal de una fuerza armada sobre la que no tenían ningún tipo de competencia, demuestra una gran

³² Para ingresar al cuerpo se establecía como condición indispensable ser personas pertenecientes o que hubiesen pertenecido al Ejército. En el caso del primer jefe, el artículo 4 establecía que éste sería un jefe o capitán del Ejército, mientras los jefes de sección eran oficiales subalternos del mismo. De acuerdo con el artículo 8, los demás miembros podían ser licenciados del Ejército o personas procedentes del Cuerpo de Voluntarios. Consúltese *Reglamento del Cuerpo Municipal y de Orden Público de la isla de Puerto Rico*. AHN, Ultr., leg. 5146, exp. 63, doc. 6 (Mic. en CIH, carrete 262).

³³ *Ibid.*, artículo 1.

paradoja de la administración centralista colonial. El presupuesto estatal no podía acarrear con nuevos gastos para satisfacer sus necesidades de seguridad pública, dada las grandes erogaciones en que incurría para sufragar las exorbitantes sumas destinadas a la Secciones de Guerra y Marina. Pero, al propio tiempo, cejar en su empeño de asegurar la ocupación interior del territorio con agentes armados de su poder equivalía a poner en peligro la integridad nacional. A tal efecto, el gobierno insular dependió económicamente de las administraciones locales para extender hasta su periferia el poder centralista y coercitivo del Estado. Esta situación generó una serie de tensiones entre las autoridades locales y la administración central. Reflejo de estas tensiones fueron las constantes modificaciones y críticas de que fue objeto el instituto a raíz de su primera organización formal.

La ley municipal de 1878 reiteró la facultad de los munícipes de atender lo relativo al servicio de policía de seguridad urbana y rural, añadiendo el regatón de que los acuerdos convenidos sobre este particular necesitaban el visto bueno del gobierno.³⁴ En julio del mismo año, el gobernador Eulogio Despujol solicitó al Ministerio de Ultramar la disolución del Cuerpo de Orden Público de la isla.³⁵ En su solicitud manifestaba que antes de que se planteara dicha ley municipal creía oportuno proponerles a los ayuntamientos la supresión inmediata y total del cuerpo, para que organizara cada uno su policía municipal de acuerdo con los recursos económicos con que contaran. Mas la ejecución de su propuesta tenía una condición: el cumplimiento de la obligación

...solemnemente contraída por ellos [los ayuntamientos]
en unión de la Junta de mayores contribuyentes, de

³⁴ Ley Municipal de 1878, Tít. II, Cap. I, Art. 70, en *Gaceta de Puerto Rico*, 18 de junio de 1878.

³⁵ Carta reservada en la que se propone la supresión del Cuerpo de Orden Público combinado con la organización del cuerpo de Guardia Civil y de la Infantería de esta isla, con un aumento de 600 plazas para ésta y con considerable economía para el Tesoro, 27 de julio de 1878. AHN, Ultr., leg. 5146, exp. 59, doc. 25 (Mic. en CIH, carrete 261).

sostener por su cuenta, durante un número de años que no baje de seis uno de los Escuadrones y una de las compañías de Guardia Civil.³⁶

El Consejo de Estado se expresó a favor de la reforma, siempre y cuando los municipios cumpliera con el compromiso contraído. Es decir, la concesión se haría en la medida en que las administraciones locales lograran generar fondos adicionales para el sostenimiento de la Guardia Civil, la cual constituía un instrumento mucho más efectivo para la implantación de la política de control y coacción social del aparato estatal.

Luego de realizar visitas a varios pueblos de la isla, el gobernador Despujol confirmó la precariedad de las arcas municipales. Esto hizo que creyera más conveniente que cada municipio reorganizara el Cuerpo de Orden Público, a tenor con su situación económica. En esta ocasión, el Ministerio de Ultramar puntualizó que cualquier proyecto que se pusiera en práctica debía ajustarse a la organización municipal decretada por la ley del 78. Para el gobierno nacional era imperativo asegurar la supremacía de la autoridad central de la colonia. Ofrecerles a los ayuntamientos la oportunidad de organizar su propia policía, aplicando sus propios criterios, atentaba contra la disposición de aquella ley a negar todo elemento descentralizador.³⁷

A pesar de lo dispuesto por el Ministerio de Ultramar, Despujol elaboró un reglamento que si bien daba atención a la

³⁶ *Ibid.*

³⁷ En el último tercio del siglo 19, de las leyes que rigieron la vida municipal insular la más restrictiva fue la aplicada en 1878. La orientación asaz centralista y autoritaria de esta ley la evidencia su disposición de que los alcaldes serían nombrados por el capitán general de entre los concejales. En caso de que el gobernador no creyera conveniente aceptar ninguno de los propuestos por los ayuntamientos, podía nombrar libremente a cualquier persona que reuniera los requisitos para el desempeño del cargo, aunque no perteneciera al municipio. De la misma manera, el capitán general tenía la potestad de señalar el haber que disfrutarían los alcaldes con cargo al presupuesto municipal. Esta disposición se haya contenida en el Título II, Cap. II, Art. 49. *Supra.*, n. 34.

preocupación expuesta por aquella autoridad, disponía ciertas concesiones dirigidas a paliar un tanto las restricciones que la ley del 78 imponía a las autoridades municipales. Probablemente su intención estaba condicionada por la necesidad de atenuar las tensiones que provocaba la existencia de un cuerpo que no sólo implicaba un gran peso económico para los municipios, sino que en adición a esto representaba un coto para el ejercicio del poder municipal. Pero, también se me ocurre pensar que a quienes Despujol deseaba presentar su proyecto como un paliativo a las harto centralizadoras medidas que daban forma a la susodicha ley era al elemento conservador insular. No debemos perder de vista que bajo el gobierno de la Restauración los conservadores aseguraron una amplia influencia política en las estructuras de poder local.

Con el fin de dar cumplimiento a la política de mantener la superioridad del gobierno central sobre las autoridades locales, el reglamento prescribía que el gobernador era quien nombraba al jefe del Cuerpo y a los jefes de sección, entre los capitanes del Ejército y los oficiales subalternos del mismo.³⁸ En el caso del primer jefe, su servicio dependía de las instrucciones exclusivas del gobernador general. Dentro de sus atribuciones superiores el capitán general podía separar o trasladar al jefe del cuerpo y a los de las secciones en que se encontraba dividido. Aun cuando el reglamento señalaba que los individuos del Cuerpo debían rendir sus servicios a tono con las órdenes que dictaran las autoridades locales, estaban obligados a dar inmediato conocimiento a sus superiores de los requerimientos de éstas. Con estas prescripciones quedaba garantizado el designio del gobierno de precisar los contornos de las esferas dentro de las cuales ejercerían su poder aquellos que tenían el monopolio de la representación en las administraciones locales.

La ambigüedad de las disposiciones reglamentarias continuó motivando la preocupación de las autoridades coloniales y metropolitanas. En lo que éstas resolvían el asunto,

³⁸ Al igual que el reglamento formado por Sanz, el de Eulogio Despujol establecía, en el artículo 9, que los demás miembros del cuerpo debían ser licenciados del Ejército (se añadían los de la Armada y las Milicias) o pertenecer a los Voluntarios.

en el año de 1887 varios ayuntamientos elevaron sus quejas al Ministerio de Ultramar sobre las inconveniencias que presentaba el establecimiento de dicho cuerpo.³⁹ Las críticas a la forma en que operaba el mismo iban acompañadas de la denuncia a la manera en que los gobernadores coloniales hacían abstracción de las facultades económicas y administrativas que la ley municipal les otorgaba, y obviaban los onerosos gastos que en un momento de gran crisis económica acarrearía la existencia de la susodicha fuerza. A tal efecto, eran de opinión que se procediera a:

...disponer sin pérdida de tiempo la supresión de tan inútil como costosísimo cuerpo armado que absorbe cerca de la cuarta parte del presupuesto de gastos formado todos los años, y la creación de uno nuevo menos gravoso, más similar y afín con la autoridad local, más civil y menos ordenancista...⁴⁰

En el año económico de 1886-87, la sección de Guerra del presupuesto general destinó para el pago del personal del Cuerpo de Orden Público la cantidad de 7,140.00 pesos, mientras, los municipios pagaron un total de 172,936.33 pesos.⁴¹ Al parecer la política gubernamental sobre este asunto siguió afectando con creces a los gobiernos municipales. A pesar de la inestabilidad con que debió funcionar el Cuerpo de Orden Público, dadas las constantes modificaciones de que fuera objeto, su existencia imponía costos a las de por sí limitadas atribuciones de los ayuntamientos.

La Guardia Civil⁴²

³⁹ Consúltese, Carta de la alcaldía de Humacao al Ministerio de Ultramar, 5 de enero de 1887. AHN, Ultr., leg. 5146, exp. 61, doc. 23 (Mic. en CIH, carrete 262).

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Véase, Contribución de los pueblos de la isla para el sostenimiento del Cuerpo de Orden Público durante el ejercicio de 1886-1887. AHN, Ultr., leg. 5136, exp. 10, doc. 8 (Mic. en CIH, carrete 232).

⁴² Esta sección se nutre grandemente del trabajo de Diego López Garrido, *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*.

Previo a la instalación de la Guardia Civil en Puerto Rico por José Laureano Sanz, dos de sus antecesores habían elevado al Ministerio de Ultramar propuestas para organizar dicho cuerpo en la isla. El primero de ellos fue el capitán general Fernando Cotoner y Chacón, quien propuso en 1857 la creación de un tercio de Guardia Civil compuesto de dos compañías de infantería y dos de caballería con cien plazas cada una.⁴³ Cotoner y Chacón justificaba su proyecto aduciendo que existía la necesidad de dotar a los alcaldes y corregidores de un "auxiliar poderoso" que se encargara de perseguir a los que, estando "a larga distancia de la Autoridad", contravenían las leyes que regulaban la moralidad pública. Por otro lado, apuntaba que la vigilancia de aquella fuerza y su inmediata acción contendría los "salvajes intentos de la raza africana que más de una vez ha puesto en peligro la vida de sus dueños y en alarma el país."⁴⁴

De los argumentos expuestos por Cotoner y Chacón emerge la idea de fortalecer el entronizamiento del poder coactivo del Estado sobre la sociedad que dirigía. Para lograr tal fin, era necesario institucionalizar una fuerza armada que, en conjunto con los órganos de poder local, allegara la presencia de la autoridad central y aplicara la función estatal de coacción social. Por otra parte, sus razones se vinculan con la necesidad de los propietarios de disciplinar la fuerza laboral de los jornaleros y

Barcelona, Editorial Crítica, 1982. En este libro el autor explica la fuerte influencia del poder castrense en la vida política española y la ostensible orientación centralista de la política estatal como dos aspectos determinantes en el proceso de formación de la Guardia Civil en España, instalada con carácter definitivo en 1844. El primer aspecto confirió al cuerpo un carácter militarizado, y el segundo hizo que se erigiera en una fuerza coactiva capaz de irradiar el poder de la administración central a todos los rincones de la península. Esto explica el hecho de que la Guardia Civil española se constituyera en el eje del sistema de orden público del Estado diseñado por los liberales moderados, a partir de la segunda mitad del siglo 19.

⁴³ Expediente general de la Guardia Civil. Creación de un tercio de Guardia Civil en la isla de Puerto Rico. AHN, Ultr., leg. 5144, exp. 37, doc. 1 (Mic. en CIH, carrete 253).

⁴⁴ *Ibid.*, docs. 1 y 5.

precaver cualquier levantamiento rebelde que atentara contra los cimientos del sistema esclavista. Hasta entonces, las medidas orientadas hacia el control de los braceros no fueron efectivas para proveer un mercado de trabajo libre. Según las autoridades, esto se debió, en parte, a la ausencia de cuerpos de vigilancia que compelieran a aquéllos a cumplir con las disposiciones que definían sus funciones dentro de la estructura socio-económica del país. Para el aparato estatal, lograr dicho control implicaba la supresión de los posibles conflictos que implicaba tener unos sectores sociales desposeídos, desparramados por la ruralía, sin la inspección inmediata del poder central. Para las clases propietarias, significaba la garantía de asegurar la mano de obra libre y esclava para ampliar la capacidad productiva de sus propiedades. De esta manera, el tercio de la Guardia Civil propuesto estuvo definido en términos de las necesidades de seguridad del Estado y garantía de las propiedades.

A pesar de los requerimientos de seguridad clamados por el gobierno y los propietarios, el Ministerio de Ultramar desestimó la propuesta de Cotoner y Chacón por entender que el presupuesto insular no soportaría los gastos que conllevaba la instalación de la Guardia Civil. En su lugar, el Ministerio indicó al gobernador que estudiara y propusiera la creación de un cuerpo rural "sobre la más estricta economía", por entender que era lo que más se ajustaba a "la dócil condición del pueblo en que está llamada a prestar sus servicios."⁴⁵ A tal efecto, en el transcurso de los primeros años del decenio de 1860 fue organizada la policía o guardia rural y urbana, la cual tuvo como principal misión hacer cumplir los preceptos del *Reglamento de Jornaleros*, elaborado por el gobernador Juan de la Pezuela, en 1849.

El capitán general Félix María Messina volvió a proponer, en 1864, el establecimiento de la Guardia Civil en Puerto Rico, alegando que los servicios de dicho cuerpo aventajarían los brindados por los guardias rurales y urbanos. Por otro lado, argumentaba que su instalación no representaría un cargo

⁴⁵ *Supra*, n. 43.

oneroso para el erario público ya que al eliminarse aquellos cuerpos de policía la partida de seguridad pública de los presupuestos municipales se engrosaría, haciéndose posible el sostenimiento de la Guardia Civil. De acuerdo con él, las administraciones locales tendrían mayor responsabilidad económica que el gobierno central para el sostenimiento de la fuerza. Sin embargo, la actitud prevaleciente en los centros administrativos peninsulares seguía siendo que en virtud de la docilidad de los habitantes del país y de las precarias condiciones del tesoro público, no era conveniente el planteamiento de una fuerza paramilitar como la Guardia Civil.⁴⁶ Detrás de esta posición operaba el hecho de que el cuerpo de guardias civiles, tal como había sido concebido en la metrópoli, debía estar bajo la absoluta jurisdicción del gobierno central. Permitir que los presupuestos locales asumieran la mayoría de los gastos que conllevaba la instalación del Instituto, pondría en entredicho la dependencia orgánico-administrativa de la Guardia Civil respecto al poder central.

No fue hasta el año de 1869, -después de Lares, Yara y del triunfo de los liberales septembrinos en España- que la instauración del cuerpo de guardias civiles se hizo realidad. En ese año el capitán general José Laureano Sanz estableció provisionalmente una compañía mixta compuesta de nueve brigadas de infantería y tres de caballería con la fuerza de diez guardias civiles cada una. Además, decidió distribuir esas fuerzas en cuatro de los siete departamentos militares en que se hallaba dividida la isla: Bayamón, Arecibo, Aguadilla y Mayagüez.⁴⁷ Luego de haber puesto en marcha la organización

⁴⁶ *Ibid.*, docs. 13 y 14.

⁴⁷ La naturaleza militar de la Guardia Civil fue precisada por Sanz en el *Reglamento militar para la Guardia Civil de Puerto Rico* de 10 de abril de 1869. El mismo estuvo en conformidad con el prescrito para el cuerpo de guardias civiles de Cuba, que a su vez partió del modelo español. De acuerdo con el artículo 1 del reglamento diseñado por Sanz, el Instituto estaría bajo la dependencia de la Capitanía General en lo concerniente a su organización, personal, disciplina, material y percibo de haberes. En adición, establecía que los miembros del cuerpo eran individuos voluntarios del Ejército, y el artículo 2 consignaba que

de dicho organismo, Sanz impetró la superior aprobación del gobierno peninsular.

Los argumentos de Sanz a favor de la instalación definitiva de la Guardia Civil y los aducidos posteriormente para solicitar su aumento recalcan la urgencia de allegar el poder energético del gobierno a todos los rincones del territorio colonial, y de ofrecer a los propietarios rurales un servicio de seguridad.⁴⁸ Las razones alegadas por Sanz se encontraron de primera intención con la oposición de las Secciones de Guerra y Marina y del Ministerio de Ultramar. En esta ocasión la posición asumida por los centros administrativos peninsulares revelaba el peso que el gobierno revolucionario de la Gloriosa dio al Ejército como ente asegurador del principio de la autoridad en las Antillas:

Las secciones...creen que hoy en aquellas provincias la suprema cuestión del gobierno es la conservación de la integridad nacional, y que para lograrla deben procurarse dos cosas: toda la energía y fuerza necesaria en la organización militar, toda la economía posible en los gastos para lograr algún desahogo en la Hacienda, nervio de la seguridad y de la guerra...en los momentos de lucha y crisis porque atraviesan las Antillas, con el enemigo en pie y la hacienda en peligro no se puede pensar en cuerpos superiores y costosos que protejan al propietario y al colono o ayuden al alcalde o a los ayuntamientos, basta con sostener bien y en número suficiente soldados que aseguren el territorio.⁴⁹

también podían ingresar los recién retirados del mismo. Consúltese, *Reglamento militar para la Guardia Civil de Puerto Rico* de 10 de abril de 1869, AHN, Ultr., leg. 5144, exp. 38, doc. 30 (Mic. en CIH, carrete 253).

⁴⁸ De hecho, la defensa del orden público y de la propiedad privada fueron consignados como principios rectores del Instituto en el *Reglamento para el servicio de la Guardia Civil*, elaborado por Sanz. Véase, AHN, Ultr., leg. 5144, exp. 39, doc. 3 (Mic. en CIH, carrete 253)

⁴⁹ Sobre creación en la isla de Puerto Rico de un tercio de la Guardia Civil, 28 de abril de 1868. ACE, Ultr., Gobernación, ca. 43, cartapacio 4, doc, 3 (Fotocopia en CIH).

No obstante la oposición planteada por las autoridades metropolitanas, Sanz no cejó en su empeño de conseguir el apoyo de éstas a su decisión de organizar la Guardia Civil en Puerto Rico. Una y otra vez, recalaba que además de la conspiración separatista acaecida en Lares, las reformas extendidas a Puerto Rico a raíz del triunfo de la Revolución Gloriosa en España apuntaban hacia la necesidad de establecer una fuerza paramilitar capaz de extender el radio de la acción política del aparato estatal. Desde su perspectiva, la implantación de dichas reformas creó el ambiente propicio para que los "desafectos a la nacionalidad española" promovieran planes conspirativos y trastornaran el orden público.⁵⁰ Tan contundente razonamiento hizo que en muy corto plazo el gobierno supremo diera rienda suelta a lo dispuesto por la máxima autoridad colonial:

...si de la creación del referido instituto...depende el completo afianzamiento de la seguridad pública en la isla de su mando...forzoso es sacrificar a esta suprema razón de Estado, los intereses económicos y las objeciones administrativas que pudieran hacerse, porque ante la salud pública y la conservación de la integridad nacional, principal ley de gobierno hoy en nuestras Antillas, no hay ninguna consideración atendible.⁵¹

Expansión territorial de la Guardia Civil

Al poco tiempo de haberse formado el cuerpo de guardias civiles en la isla, el gobierno de la península expidió una real orden (fecha el 10 de junio de 1871) para llevar a cabo la amalgama de los tercios de Cuba y Puerto Rico con los de España. Esta disposición suscitó enconos entre las clases de oficiales de los cuerpos de ambas Antillas, puesto que, de acuerdo con una de las bases de aquélla, los jefes, oficiales y sargentos primeros pasaban a ingresar en las escalas generales

⁵⁰ *Supra.*, n. 43, exp. 39, docs. 2 y 5.

⁵¹ *Op. cit.*, doc. 11.

con la antigüedad de la fecha en que se remitió la orden.⁵² Respondiendo a las molestias expresadas por la oficialidad de la Guardia Civil de Cuba, el capitán general de dicha isla retrasó el proceso de la unificación y escribió una carta al Ministro de la Guerra en la que apoyaba la posición asumida por los oficiales. El Ministerio de la Guerra desestimó la pretensión de que el ingreso en las escalas generales fuese sin pérdida de antigüedad, argumentando que aun cuando los tercios estaban compuestos de miembros escogidos, éstos eran "siempre fuerzas en comisión con destino a un servicio especial sin necesidad de aspiraciones ni intereses corporativos."⁵³ Dicha medida no aplicó a los oficiales provenientes de la península. A éstos, el gobierno español les garantizó el derecho de preferencia en el mando por orden de antigüedad, lo que demuestra el carácter centralista de la política metropolitana. Así, en 1873, se destinó como coronel subdirector del cuerpo de guardias civiles de Puerto Rico al teniente coronel del 9º tercio de España, José Castrillón y Polledo, quien al año siguiente fue sustituido por el coronel del 10º tercio de la península, Nemesio de Figuerola y Sociast.

⁵² Andrés Molinero y Gómez Cornejo, *Compilación de las disposiciones referentes a la Guardia Civil de Puerto Rico*. Puerto Rico, Establecimiento Tipográfico del Boletín, 1879, p. 62; Manuel Luengo Muñoz, "La Guardia Civil en las islas de Cuba y Puerto Rico", en *Revista de Estudios Históricos*; Dirección General de la Guardia Civil, Madrid, año II, núm. 4, 1969, 120-123.

⁵³ Molinero y Gómez Cornejo, *op. cit.*, p. 64.

Comandancias	Compañías	Líneas	Puestos
Puerto Rico.....	1 ^{er} Escuadrón Río Piedras.....	Humacao.....	Humacao..... Yabucoa..... Naguabo.....
		Fajardo.....	Ceiba..... Fajardo..... Luquillo..... Río Grande.....
		Dorado.....	Carolina..... Río Piedras..... Dorado..... Vega Baja.....
		Arecibo.....	Manatí..... Arecibo..... Quebradillas.....
		Bayamón.....	Bayamón..... La Muda..... Toa Alta..... Vega Alta..... Corozal.....
		1 ^a Utuado.....	Ciales.....
	2 ^a Caguas.....	Lares.....	Lares..... Piletas..... Los Angeles..... Pajuil..... Camuy.....
		Juncos.....	Caguas..... San Lorenzo..... Gurabo..... Juncos..... Las Piedras.....
		Cidra.....	Cidra..... Cayey..... Aguas Buenas..... Sabana del Palmar.....
		Barranquitas.....	Aibonito..... Barranquitas..... Barros.....
		Vieques.....	Vieques..... Puerto Ferro..... Playa Grande.....

Comandancias	Compañías	Líneas	Puestos	
Ponce.....	2º Escuadrón Mayagüez.....	Aguadilla.....	Isabela..... Aguadilla..... Rincón.....	
		Cabo Rojo.....	Mayagüez..... Cabo Rojo..... San Germán.....	
		Ponce.....	Yauco..... Guayanilla..... Ponce..... Santa Isabel.....	
		Guayama.....	Salinas..... Guayama..... Arroyo..... Patillas..... Maunabo.....	
		Moca.....	Montaña..... Moca..... San Sebastián..... Marías..... Añasco.....	
		3ª Compañía Sabana Grande.....	Hormigueros.....	Hormigueros..... Los Llanos..... Bartolo..... Maricao..... Sabana Grande.....
			Juana Díaz.....	Pellejas..... Adjuntas..... Juana Díaz..... Coamo.....

Fuente: Andrés Molinero y Gómez Cornejo, *Compilación de las disposiciones de la Guardia Civil de Puerto Rico*. Puerto Rico, Establecimiento del Boletín, 1879, pp. 69-70.

Los cuadros de las páginas 32 y 33 demuestran las unidades orgánicas en que se dividió el tercio y los puntos geográficos en que se ubicó cada unidad, a partir del proceso de amalgama.⁵⁴ Las comandancias se ubicaron en los dos núcleos de población más importantes de la isla, San Juan y Ponce, y cuya comunicación terrestre estaba en vías de concretarse mediante

⁵⁴ En 1876, el tercio de la isla se organizó en dos comandancias (la de Puerto Rico y Ponce) y la fuerza de infantería se dividió en tres compañías de cien plazas cada una, asignándose igual número a dos escuadrones de caballería.

la Carretera Central. Las tres compañías de infantería y los dos escuadrones correspondían a los municipios que eran distritos electorales, mientras las líneas y puestos de cada compañía fueron destacados cerca de o en lugares donde existían estaciones permanentes de telégrafos. Por otro lado, se destinaron destacamentos en pueblos que constituían cabezas de partidos judiciales. Entre éstos se encontraban Humacao, Arecibo, Ponce, San Germán, Aguadilla, Mayagüez y Guayama. En adelante, la organización territorial del cuerpo de guardias civiles estuvo directamente relacionada con la estructura político-administrativa de la isla y con el trazado del sistema de comunicaciones desarrollado por la administración colonial. La expansión de las fuerzas a través de distritos electorales y partidos judiciales era un claro indicio de la intención centralista y restrictiva de las autoridades. En el último tercio del siglo 19, la vida política en Puerto Rico se modernizó mediante la fundación de partidos políticos. El establecimiento de un cordón de seguridad pública en los puntos donde se concentraban las contiendas electorales era una estrategia política sumamente importante. La presencia de guardias civiles en dichos puntos garantizaba al Estado la intervención en los procesos eleccionarios bien para asegurar el mantenimiento del orden público durante el transcurso de los mismos o bien para manipular sus resultados.

De la misma manera, la distribución de destacamentos de guardias civiles en los partidos judiciales permitía una movilización rápida y eficaz a la hora de poner bajo el fallo de las leyes a los que de alguna forma u otra violentaran el orden establecido. Por otro lado, los vectores de fuerza de la Guardia Civil ocuparon el territorio colonial, siguiendo las vías de comunicación social, económica y política primordiales, tales como las carreteras y las líneas telegráficas. Esta expansión del Instituto tenía una finalidad político-militar, pues la red de comunicaciones establecida en la isla respondía, en gran parte, al mismo propósito. Así, por ejemplo, la Carretera Central "fue pensada y construida para servir los fines de una administración centralizada y militarizada; tuvo valor

estratégico para la defensa y el control gubernamental."⁵⁵ La naturaleza militar de la Guardia Civil no fue óbice para que su expansión territorial se acoplara a la estructura de la administración gubernamental de la isla. Esto tenía que ser así, dado que su base de operaciones era el espacio político y social de la colonia.

En el transcurso del primer lustro de la década de 1870, el gobierno insular contó con el apoyo de alcaldes y corregidores para diligenciar la expansión numérica del personal de la Guardia Civil. Hubo variedad de argumentos para justificar las solicitudes de aumento, pero todos tenían un denominador común: la concepción de la Guardia Civil como brazo político del Estado y defensora del orden social. Veamos algunos ejemplos.

El alcalde de Dorado manifestó que desde que tomó posesión del ayuntamiento varios "individuos de arraigo e indisputable patriotismo" se le habían acercado para que gestionara el establecimiento de un puesto de guardias civiles.⁵⁶ La primera razón que, según dicho alcalde, motivaba tal petición era la existencia de la "numerosa negrada" que trabajaba en las haciendas del municipio. Luego añadía que los que empleaban mano de obra esclava verían "más asegurada su propiedad por el respeto que a todos infunde el incesante servicio que presta aquel venerado cuerpo."⁵⁷

Por su parte, la alcadía de Arroyo solicitaba que se aumentara el número de guardias civiles apostados en esa localidad, con el propósito de ejercer una mayor vigilancia en los barrios Laurel y Pitiyaya, donde existía un numeroso vecindario compuesto en su totalidad por pequeños

⁵⁵ María de los Angeles Castro Arroyo, "Implicaciones político-militares y socio-económicas en la construcción de la Carretera Central de Puerto Rico durante la segunda mitad del siglo XIX", *La Torre*, año XXX, núm. 116, abril-junio 1982, 106.

⁵⁶ "Sobre petición de aumento de las fuerzas de la Guardia Civil en esta isla", marzo de 1872. Archivo del Servicio Histórico Militar, cartapacio 3, doc. 22 (Fotocopia en CIH).

⁵⁷ *Ibid.*

propietarios y jornaleros.⁵⁸ Además, argüía que con el aumento de dicha fuerza podían impedirse los vicios de la embriaguez, el juego y la vagancia que en dichos barrios se habían desarrollado "de un modo fabuloso desde la tácita suspensión de la libreta."

El alcalde del municipio de Morovis fundamentó su petición de establecer "por lo menos" una pareja de guardias civiles sobre la necesidad de consolidar los lazos que unían a la isla con la metrópoli. De acuerdo con él, la solidez de esa unión llevaba

...en sí la calma de innumerables familias, la moralización del cuerpo social, el progreso y la confianza en el comercio, que es el rocío que vivifica las poblaciones, la extirpación de los vicios de que se adolece en los campos y esa calma que ha existido en el horizonte político, que ha estado a punto de empañarse por el vil egoísmo de las pasiones, hoy...un tanto sofocadas más que por convicción ni arrepentimiento por la falta de potencial...⁵⁹

Finalmente concluía que al aumentar las fuerzas de la Guardia Civil el gobierno "alargará los corazones de estos súbditos españoles y afirmará como corresponde en esta isla el honroso pabellón de Castilla."

El resto de los alcaldes (como los de Aguada, Aguadilla, Isabela, Ponce, entre otros) establecían en sus solicitudes un claro vínculo entre la cobertura geográfica del cuerpo de guardias civiles y el arraigo de una acción sistemática de control político y social. Para entonces la realidad política y socio-económica de la isla potenciaba, entre las autoridades y la clase propietaria, el temor al separatismo y a la desestabilización del orden interno. Desde el exterior, Ramón Emeterio Betances gestionaba, antes y después de lo acontecido en Lares, apoyo y

⁵⁸ *Ibid.*, exp. 43, doc. 3.

⁵⁹ *Ibid.*, enero de 1872, exp. 41, doc. 30.

ayuda efectiva de armas y municiones para la independencia de Puerto Rico y estableció contactos con los sublevados cubanos.⁶⁰

Por otro lado, la mayoría de los municipios que habían solicitado aumento de la Guardia Civil advertían sobre la inseguridad que provocaba en sus localidades el alza en la comisión de delitos tales como robos e incendios perpetrados contra las propiedades agrícolas, riñas, embriaguez, juegos prohibidos, vagancia, etc. Estas expresiones delictivas eran asociadas con los sectores desposeídos, convirtiéndoles en elementos peligrosos para el mantenimiento del orden interno y para la conservación de las propiedades. Las constantes alusiones al incremento de ese tipo de delitos ofrecen una pista sobre las repercusiones sociales de la crisis económica del país. El Estado y las clases propietarias no estaban ajenos al hecho de que esos sectores eran los que más sufrían las consecuencias de dicha crisis. De ahí que consideraran oportuno articular diversos mecanismos dirigidos a ejercer sobre ellos una vigilancia constante y eficaz. Por último, detrás de la conceptualización de la vagancia y de la práctica de juegos prohibidos como delitos cometidos contra la moralidad pública, existía la necesidad de encontrar una solución a uno de los problemas con el que tuvo que enfrentarse la economía azucarera: la elasticidad de la mano de obra libre.

En el año de 1874, José Laureano Sanz elevó al Ministerio de Ultramar una petición de aumento de las fuerzas de la Guardia Civil. En su solicitud recogía las preocupaciones manifestadas, en 1872, por la autoridad central y los alcaldes, y puntualizaba la proliferación de las sociedades secretas y los actos conspirativos que los enemigos de la integridad nacional se encontraban realizando en el interior y exterior del país. Además, añadía que dado los "justificados temores de proyectados desembarcos ya de armas o de filibusteros" el gobierno había procurado cubrir las costas, mientras quedó desatendida casi por completo la vigilancia del interior de la isla, "seguro refugio de los

⁶⁰ Andrés Ramos Mattei, *Betances en el ciclo revolucionario antillano: 1867-1875*. San Juan, Instituto de Cultura Puertorriqueña, 1987, pp. 7-34.

desertores, prófugos y criminales de toda especie."⁶¹ Ante los contundentes argumentos del capitán general, el 24 de agosto de 1874 el Ministerio de Ultramar lo autorizó para que tomara las medidas pertinentes para el aumento del personal de la Guardia Civil.

La Guardia Civil como instrumento de centralización

El *Reglamento para el servicio* de la Guardia Civil, diseñado por José Laureano Sanz, reflejaba la ostensible inclinación del gobierno colonial a configurar dicha fuerza en agente armado de su poder coercitivo con capacidad para ejercer sus operaciones con amplia independencia de los detentores del poder local. A la luz de este propósito, preceptuaba lo siguiente:

No solamente el Guardia Civil tiene obligación de cooperar al sostenimiento del orden público, observando y ampliando las instrucciones y órdenes del Corregidor del Departamento y sus delegados, sino también debe acudir por sí al desempeño de este servicio cuando no se halle presente la autoridad. Por consecuencia, todo Comandante, Subalterno e individuo de esta fuerza se halla obligado respectivamente a sofocar y a reprimir cualquier motín o desorden que ocurra en su presencia, sin que sea necesario para obrar activamente la orden de la autoridad civil.⁶²

⁶¹ Solicitud de aumento de la Guardia Civil del gobernador José Laureano Sanz, 12 de junio de 1874. AHN, Ultr., leg. 5144, exp. 39, doc. 37 (Mic. en CIH, carrete 253).

⁶² *Supra.*, n. 48. Como consecuencia de la amalgama de los tercios de la península con los de Ultramar fueron extendidas varias de las prescripciones que regían a la Guardia Civil española. Entre ésta se encontró el reglamento para el servicio vigente en España, a partir del año de 1852. El mismo fue extendido a la isla en 1874. Véase, *Reglamento para el servicio de la Guardia Civil*. Aprobado por Real Decreto de 2 de agosto de 1852, *Gaceta de Puerto Rico*, 21 de febrero de 1874.

El *Reglamento para el servicio* vigente después de 1874 mantuvo la intención de hacer de la Guardia Civil un cuerpo con amplias competencias frente a las autoridades municipales. Así, por ejemplo, el artículo 25 prescribía que los jefes, oficiales o individuos de tropa se hallaban obligados a reprimir cualquier desorden que ocurriera en su presencia, sin que para tal efecto fuera necesaria la orden de la autoridad civil. Por otro lado, el artículo 59 establecía que si alguna autoridad subalterna se excediese en el desempeño de sus atribuciones respecto a la Guardia Civil, sus miembros debían elevar la queja por conducto del comandante del Instituto, quien la haría llegar al gobernador para su resolución.

Paralelo al avance y afianzamiento de la política centralista del Estado colonial fueron promulgadas varias disposiciones que puntualizaban la prevención de conflictos entre el cuerpo de guardias civiles y los corregidores y alcaldes. Sobre este particular nos interesa destacar un informe sometido, el 20 de marzo de 1873, a la consideración del Jefe Subinspector de la Guardia Civil de Puerto Rico, para discutir el reglamento que definía las relaciones de los individuos del cuerpo con las autoridades locales. A la luz de dicho informe, el Jefe Subinspector realizó una serie de observaciones indicativas del celo de las autoridades militares de proteger el carácter autónomo del cuerpo de guardias civiles en relación con las administraciones municipales. Indicaba que en la regla 2a. de dicho reglamento había que

...sustituir la palabra *subordinación* con la de *consideración* u otra equivalente a fin de evitar que una torcida interpretación pueda dar lugar a que alguna autoridad subalterna pueda creerse tan Jefe del Guardia Civil para todo como sus Jefes naturales.⁶³

⁶³ Informe sometido a la consideración del Subinspector de la Guardia Civil de Puerto Rico, 20 de marzo de 1873. AGPR, Fondo de Gobernadores Españoles de Puerto Rico, Serie Guardia Civil, ca. 324. Las observaciones hechas por el Subinspector fueron formalmente incluidas en la "Circular-reglamento", publicado por el gobernador Juan Martínez Plowes el 25 de marzo de 1873, en la *Gaceta de Puerto Rico*.

A tal efecto, la regla 2a fue finalmente redactada de la siguiente forma:

*Los Jefes de fuerza podrán hacer a los Corregidores al recibir sus órdenes, aquellas observaciones que les sugiera su celo por el bien del servicio, pero nunca apartándose del respeto y consideración debida...*⁶⁴

La *Cartilla* del Guardia Civil era el complemento del reglamento para el servicio.⁶⁵ Esta instruía a sus miembros sobre el servicio que desempeñarían en los caminos, el modo en que debían proteger a las personas y a las propiedades y la manera en que velarían por el cumplimiento de las leyes. Al igual que el reglamento para el servicio, la *Cartilla* proyectaba la política de centralización y represión que guiaba las ejecutorias del gobierno colonial. Ejemplo de esto lo ofrece la siguiente prescripción:

La Guardia Civil no tiene autoridad para llamar a su presencia, ni reprender a las justicias de los pueblos; pero si observasen alguna falta en su comportamiento, o conociesen que los Alcaldes, desentendiéndose de su sagrada obligación, son causas de experimentarse en el país o en el servicio de Su Majestad males que pudieran evitarse, sin perder momento lo pondrán en conocimiento de sus respectivos Jefes, para que llegando por su conducto a noticia del Gobernador de la provincia, adopte las medidas que crea convenientes; y cuando la urgencia del caso lo requiera, lo harán directamente a dicho Gobernador.

⁶⁴ "Circular-reglamento", *Ibid.*

⁶⁵ La *Cartilla* original de la Guardia Civil española fue aprobada en diciembre de 1845. Mediante real orden de 21 de julio de 1852, se aprobó la nueva *Cartilla* para el cuerpo de guardias civiles en España, que instruía en los deberes de su instituto y mejoras en el servicio. Esta *Cartilla* fue extendida a la isla en 1874. Véase "Real Orden de Aprobación", en *Gaceta de Puerto Rico*, 21 de febrero de 1874.

Con esta disposición, la *Cartilla* hacía objetos de sospecha a los alcaldes y a los administradores de la justicia local. Esto confirma que como expresión del poder coercitivo y centralista del Estado, la Guardia Civil tenía como una de sus funciones contrarrestar en las estructuras de poder local la posible influencia de ideas políticas consideradas desafectas al régimen colonial.

CONSIDERACIONES FINALES

Los gobernantes coloniales y metropolitanos procuraron mantener la preeminencia de su autoridad sobre el ámbito colonial, garantizando la solvencia del tesoro insular para sufragar los gastos de la burocracia civil y militar de la isla, y ejerciendo su poder con una clara orientación autoritaria. Ahora bien, esta situación generó una serie de contradicciones que vulneraron, hasta cierto punto, el proceso de consolidación absoluta del sistema de orden público en el país. Por ejemplo, hubo ocasiones en que los gobernadores se quejaron de que las fuerzas de la Guardia Civil se encontraban imposibilitadas de ejercer sus funciones dado las pésimas condiciones de los caminos y puentes que enlazaban a las poblaciones, especialmente las ubicadas en el interior de la isla; situación que creaba un resquicio de escape para la población. En todo el proceso de organización de la Guardia Civil, el gobierno recabó el respaldo económico de las clases propietarias del país. En parte, el apoyo solicitado respondía a que el presupuesto insular no soportaba un gravamen más. Esta inconveniencia produjo que en los primeros años de existencia de dicho cuerpo en la isla, los gastos de acuartelamiento corrieran por cuenta de los municipios. Pero, las precarias condiciones económicas de la mayoría de los pueblos fue un motivo de peso para que muchos de éstos dejaran de satisfacer el pago por concepto de alquiler de las casas-cuarteles.⁶⁶

⁶⁶ Sobre presupuestos de acuartelamiento de la Guardia Civil, 22 de noviembre de 1879. AHN, Ultr., leg. 5118, exp. 12 (Mic. en CIH, carrete 203).

En vista de sus necesidades de seguridad pública y de defensa de la unidad nacional, los gobernantes de turno recalaron en los sentimientos de patriotismo de los miembros del Cuerpo de Voluntarios para que éstos, de su propio pecunio, se pertrecharan del armamento y las municiones que su servicio requería. Así, en el proyecto de reglamento de 1886 se estipulaba que

como el Estado no puede facilitar a estos Cuerpos armamento moderno, por no tenerlo sobrante, y para adquirirlo, tendría que aumentar su presupuesto de gastos, de esperar en el patriotismo y desinterés de todos los constituyentes de estos beneméritos Cuerpos...⁶⁷

Durante los años de 1879 y 1885, la Capitanía General de Puerto Rico advertía que el entusiasmo de los Voluntarios había decaído tanto que no era posible pensar que fueran un fuerte auxiliar del Ejército el día que "desgraciadamente hubiese que utilizarlos."⁶⁸ El parecer de algunos miembros del cuerpo era que el decaimiento se debía a la "excesiva centralización de facultades que deja casi anulados la acción y prestigio de la importantísima clase de los Capitanes."⁶⁹ La necesidad de la máxima autoridad militar de asegurar el control absoluto sobre la estructura del cuerpo provocó tensiones que pusieron en entredicho su efectividad como agente armado del poder central.

En el proceso de organización del Cuerpo de Orden Público fue donde más se reflejaron las contradicciones y tensiones que el propio régimen colonial generaba. A partir del último tercio del siglo 19, se planteaba la modernización de la vida política de

⁶⁷ Rosado Brincau, *op. cit.*, p. 174 (Refiérase a la nota al calce de dicha página).

⁶⁸ Reformas propuestas por el gobernador Eulogio Despujol para avivar el espíritu de los Voluntarios. Año 1879. AHN, Ultr., leg. 5114, exp. 12. (Míc. en CIH, carrete 192); Solicitud de reforma del Ejército y de la Infantería, 9 de enero de 1885. Archivo del Servicio Histórico Militar, cartapacio 4, docs. 5-11 (Fotocopias en CIH).

⁶⁹ Reformas propuestas..., *Ibid.*

la colonia mientras se acotaban, dentro de un rígido marco centralista y autoritario, las atribuciones dadas a las administraciones de poder local. Sin embargo, el aparato estatal tuvo que depender de las arcas municipales para poner en marcha uno de los elementos constitutivos de su sistema de seguridad interior, ya que el erario público estaba demasiado recargado.

Ahora bien, no obstante las limitaciones que debió confrontar el Estado para garantizar la solidez de su sistema de orden público, la irradiación de su poder se hizo sentir de forma muy aguda gracias a los vectores de fuerzas llamados a ocupar el interior del territorio colonial. Portadores de la orientación centralista y coactiva del Estado, su presencia y sus acciones constituyeron un medio eficaz para obstar cualquier poder efectivo de las administraciones municipales, para prevenir la evasión de la ley y contrarrestar el desafío abierto a las relaciones de dominio. Ejemplo del alcance de su formación como agentes armados del poder estatal, lo ofrece la violencia encarnizada que caracterizó el año terrible del 87, ejercida contra los autonomistas y un amplio sector de las clases desposeídas. Si bien dicha violencia fue reflejo, por un lado, de la incapacidad del Estado para formular una política pública dirigida a paliar la crisis económica por la que atravesaban vastos sectores del país, y, por otro lado, evidenciaba el temor que el gobierno y sus adeptos sintieron ante la posibilidad de que el autonomismo arraigara en la sociedad puertorriqueña; también fue muestra de la eficacia del engranaje represivo del poder estatal a la hora de quebrar voluntades y de intentar acallar la impugnación de las rígidas estructuras políticas y económicas que caracterizaron al régimen colonial español.