

# Reformismo y economía militar en la Nueva Granada durante el siglo XVIII



José Manuel Serrano<sup>1</sup>

A lo largo del siglo XVIII se fueron sucediendo una serie de profundas modificaciones administrativas y fiscales en la América colonial española, cuyos objetivos estuvieron en gran medida definidos por las necesidades militares y la política “revanchista” de los Borbones tras el fiasco del Tratado de Utrecht de 1713. Las llamadas Reformas Borbónicas, iniciadas ya durante la Guerra de Sucesión, presuponian una verdadera “revolución” fiscal, administrativa, organizativa y militar de tan hondo calado que en gran medida su propia complejidad demandaba periodos de inserción largos, pruebas de su funcionalidad y adaptación desde un sistema que a finales del siglo XVII había demostrado su ineficacia. Aunque la base articular del plan reformista descansaba en el incremento de los recursos del Estado vía rentas y tributos, este aumento de los ingresos fiscales estaba claramente destinado a una modificación del universo militar, que tuvo su primer epítome en la reformulación de la política militar en Indias. Esto último es más conocido con el nombre de *atlantización* de las relaciones internacionales de España, e inclinaba la balanza geopolítica hacia el continente americano.<sup>2</sup>

Esta política, que resultaba novedosa en función de las reformas que se pretendían implantar, dejaba a América en el epicentro de las necesidades imperiales de Madrid. Aunque América siempre había jugado un factor importante en cuanto al equilibrio fiscal y recursos destinados por los Austrias a su política de sostenimiento de la hegemonía en Europa, la paz de Utrecht había expulsado a España del viejo continente, y subsiguientemente, desplazaba el eje de su política exterior y el mantenimiento del prestigio monárquico, hacia el Oeste, es decir, hacia los territorios de ultramar. Así las cosas, y empujado por el creciente influjo francés de las primeras dos décadas

- 
- 1 Profesor Titular, Departamento de Historia. Director del grupo de investigación *Estudios Interdisciplinarios en Historia General*, y director de la revista *TEMPUS Revista en Historia General*.
  - 2 Para una visión general de este proceso, véase: MARTÍNEZ SHAW, Carlos, *El siglo de las Luces. Las bases intelectuales del reformismo*, Madrid 1996; TORIBIO, J. M. Cuenca, *La política exterior de la España dieciochesca. Sus instrumentos: marina, ejército, diplomacia*, Sevilla 1919; GÓMEZ, José Luis, *El proyecto reformista de Ensenada*, Lérida 1996; Enciso, Agustín González (ed.), *Un estado militar. España, 1650-1820*, Madrid 2012; TORRES, Rafael Sánchez (ed.), *War, State and Development. Fiscal-Military States in the Eighteenth Century*, Pamplona 2007.



en la Corte de Madrid (en dura pugna con la facción italiana), no resultaba nada extraño que la base de las reformas tuvieran un nexo ineludible con las Indias, máxime cuando representaban los únicos territorios que los enemigos de España deseaban, y los únicos en donde un profundo plan de reformas podía suponer crecientes beneficios fiscales para España. Empero, esto no significaba que la España peninsular quedase ajena a las reformas fiscales, o que allá éstas no generasen también un fuerte incremento de los ingresos fiscales; antes al contrario, cualquier reforma en España creaba una base sólida sobre la que encarar planes de mayor ambición.

Sin embargo, hasta el siglo XVIII, los territorios indianos habían quedado muy desconectados de la realidad económico-fiscal de la monarquía, y aunque los recursos enviados a la península eran significativos (entre un 15% y un 20% de los ingresos totales del Estado),<sup>3</sup> éstos eran casi sistemáticamente destinados al pago de la creciente deuda pública, o como aval de los famosos juros y censos. América, por consiguiente, representó hasta principios del siglo XVIII un universo alejado de la articulación de una política global (imperial) a escala fiscal, sin más nexo de unión con Madrid que su posición como reinos integrantes de la Corona de Castilla. Lo que parecía ser un beneficio, se había tornado en realidad en un lastre, porque en los territorios americanos (dotados de una fuerte autonomía y en donde la criollización de sus instituciones había sido creciente) no existía, hasta la llegada de las reformas, una mentalidad unitaria y de pertenencia a un nivel imperial. Los recursos fagocitados en la Indias rara vez estaban conectados con los intereses globales de Madrid, y desde el sector público de las finanzas tampoco existía la idea de que esos ingresos debían insertarse en un marco mayor y más general. Las grandes entidades político-administrativas de Indias (virreinos de Nueva España y Perú) representaban monstruos burocráticos de difícil manejo y articulación, con disputas interesadas entre sus diferentes ámbitos internos territoriales, y en donde las élites locales y regionales no disfrutaban de un sentido de pertenencia y de concomitancia de intereses con la idea monárquica demandada por la Corte. Como se verá más adelante en el caso de Nueva España, los planes de reforma militar estaban sujetos a múltiples dificultades, la mayoría de ellas relacionadas con su enorme esfera de influencia.<sup>4</sup>

Dentro de la amplia gama de territorios americanos insertos en los mencionados virreinos, la Nueva Granada disfrutaba de una privilegiada posición como parte integrante del Virreinato del Perú. Institucionalmente, este inmenso, rico y bien ubicado territorio se había constituido en calidad de Gobernación principal, en concreto como presidencia-gobernación, cuando a mediados del siglo XVI se estableció en Santafé su Real Audiencia, cuyo titular ostentaba la máxima autoridad tanto de gobierno como de justicia.<sup>5</sup> Las provincias integrantes de este enorme ámbito geográfico fueron aumentando a lo largo del siglo XVII hasta completar una larga lista: Panamá, Santa Marta, Popayán, Quito, Cartagena de Indias, Cumaná, Caracas, Guayana y Maracaibo,

3 TEPASKE, John Jay — KLEIN, Herbert S., *Ingresos y egresos de la Real Hacienda de Nueva España*, México 1986. Cálculo estimativo del autor partiendo de esta obra.

4 BORJA MEDINA, Francisco de, *La reforma del ejército en Nueva España, 1785*, in: Anuario de Estudios Americanos, T. XLI, 1984, pp. 315-395.

5 BARRIENTOS, Javier, *El Gobierno de las Indias*, Madrid 2004, p. 135.

como las más importantes. Estas provincias (llamadas a veces gobernaciones, en especial durante el siglo XVIII, aunque de rango menor que la presidencia-gobernación de Santafé) tuvieron una azarosa vida, ya que la inmensidad del espacio cubierto nominalmente por la Nueva Granada (que se extendía desde las tierras bañadas por el Pacífico hasta el ámbito venezolano y los bordes amazónicos) hacía prácticamente ingobernable, desde un único ámbito geográfico-político, tan vastos territorios. Es por ello que varias de estas provincias fueron desgajadas de la Nueva Granada en diferentes etapas, o ascendieron de categoría al serles creadas su propia Audiencia (como los casos de Quito o Panamá), aunque siempre estuvieron hasta el siglo XVIII dentro del espacio nominal de control de la Nueva Granada, especialmente en lo referente a asuntos fiscales y militares. Estos vaivenes de territorios (cuya complejidad merecería un estudio separado y que aquí no ha lugar para hacerlo) son indicios claros de las dificultades administrativas del área neogranadina al asomar el siglo XVIII, y reflejaban además los continuas luchas locales y regionales de las diferentes élites por el poder en ámbitos geográficos muy diversos, en donde las enormes distancias otorgaban niveles de actuación administrativos cuasi autónomos.

Uno de los niveles para comprender el desarrollo posterior de lo que serían las reformas borbónicas en la Nueva Granada y su ascenso a la categoría de Virreinato, es su destacado papel como puerta natural del comercio proveniente de España, y por consiguiente, sus crecientes necesidades militares para la defensa de este espacio. En efecto, desde que a finales del siglo XVI quedó plenamente configurado el sistema de Flotas y Galeones, Cartagena de Indias se consolidó como la entrada natural hacia la Nueva Granada de los productos españoles, y el área de Portobelo (con su famosa Feria comercial) se convirtió en punto nodal de encuentro de la plata peruana y los productos transbordados por los Galeones desde España. Ambos enclaves, firmes anclajes del área neogranadina hacia el espacio caribeño, fueron soportando el creciente peso e influencia de los comerciantes, gobernadores y militares, que tuvieron como principal función la conversión de esa riqueza en un sustrato de fuertes implicaciones de los intereses locales con los foráneos. Fruto de esta actividad comercial, de la que obviamente dimanaban ingresos vía almojarifazgo (entre otros), surgió la imperiosa necesidad de crear un escudo protector militar de los intereses regionales de la Nueva Granada.<sup>6</sup>

Este escudo defensivo, denominado también Tierra Firme, discurría bordeando la costa Caribe desde Río Hacha (en el norte) hasta el eje Panamá-Portobelo (en el istmo). Desde el punto de vista militar, las plazas que se dibujaban por esta línea eran las únicas verdaderamente importantes, si exceptuamos Santafé en el interior, básicamente debido a su posición como centro gubernativo y judicial neogranadino. Río Hacha y Santa Marta, hacia el extremo septentrional de Tierra Firme, jugaban un papel secundario pero no exento de importancia, ya que el contrabando era uno de los enemigos más importantes a combatir, de manera que sus guarniciones, aunque exiguas, representaban (junto con las embarcaciones anti contrabando) un papel equilibrador del sistema militar. En el otro extremo, Panamá-Portobelo eran esenciales toda vez

6 OTS CAPDEQUÍ, José María, *El Siglo XVIII español en América: El gobierno político del Nuevo Reino de Granada. Aporte documental*, Jornadas 30, México, El Colegio de México, 1945.



que en la segunda se celebraba la famosa feria comercial que congregaba cientos de mercadores y peruleros en busca de negocios. Panamá nutría de soldados y dinero la posición de Portobelo, y era a la vez el centro político-administrativo del istmo. Cartagena de Indias, en el centro de la línea, con su imponente puerto, era con diferencia el baluarte esencial del sistema militar neogranadino. La toma de este puerto por cualquiera de los enemigos de España hubiera supuesto simplemente la extinción de la Nueva Granada como entidad política de importancia, porque era a través de su puerto por donde entraban y salían la mayor parte de las mercancías y dinero hacia y desde el interior. La convergencia de intereses locales (asociados a los negocios de importación-exportación), el gobernador de la plaza (usualmente un militar), y su caja real (la segunda en importancia de la Nueva Granada tras Santafé), derivaron en que Cartagena fuese ya a lo largo del siglo XVII el enclave en donde se concentró la riqueza local, y por ende, las necesidades militares.<sup>7</sup>

La Corona española no podía (ni debía) verter ingentes recursos humanos y pecuniarios en áreas de escasa o nula importancia económica. Si exceptuamos algunos aislados puntos en el área caribeña (esencialmente ubicados en la vertiente septentrional del Caribe: La Florida y más tarde Texas), la canalización de situados,<sup>8</sup> suministros, tropas, efectivos navales y construcción de fortificaciones, estuvieron íntimamente ligadas a la maximización de las prioridades de Madrid, siempre conectadas con la riqueza del área. Aunque, como se analizará más adelante, los situados representaban un aliciente mercantil local, y un innegable atractivo para revitalizar, vía dinero en efectivo, la vida local y regional, la clave para que estos canales de dinero y libranzas se abrieran notablemente estaba en las posibilidades reales de que el sector en donde se ubicara una guarnición tuviese algo importante que defender, es decir, los recursos económico-comerciales subyacentes, y ya presentes.<sup>9</sup>

7 RODRÍGUEZ SALAZAR, Oscar, *Anotaciones al funcionamiento de la Real Hacienda en el Nuevo Reino de Granada, siglo XVIII*, in: Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, n.º 11, 1983, pp. 71-88.

8 El situado era el canal institucional que, desde finales del siglo XVI, servía para financiar las instituciones militares. Representaba, en esencia y desde su origen, una transferencia de capital desde una Caja Real hacia otra de rango menor que era utilizada para sostener esencialmente sus tropas, y en ocasiones, las fortificaciones, suministros militares y actividades de índole castrense. Véase SERRANO, José Manuel — KUETHE, Allan J., *El situado mexicano y la Cuba borbónica*, in: El secreto del Imperio español. Los situados coloniales en el siglo XVIII, México 2012, pp. 95-98.

9 Algunos de los estudios más interesantes sobre los situados indianos son: SERRANO, José Manuel, *El situado en la Administración Militar Indiana: los casos de Santa Fe y Quito, 1700-1788*, in: Revista de historia militar, n.º 92, 2002, pp. 147-184; KUETHE, Allan J., *El situado mexicano, los azucareros y la fidelidad cubana: comparaciones con Puerto Rico y Nueva Granada*, in: Las Antillas en la era de las luces y la revolución, coord. por José Antonio Piqueras Arenas, Madrid 2005, pp. 301-318; MARCHENA FERNÁNDEZ, Juan, *Financiación militar y situados*, in: Temas de historia militar: 2º Congreso de Historia Militar, Madrid 1988, pp. 261-310; RUIGÓMEZ GÓMEZ, María del Carmen, *Los oficiales reales de Quito bajo sospecha: el impago del situado y la propuesta de visita de la Caja (1712-1718)*, in: Anuario de estudios americanos 68, n.º 2, 2011, pp. 623-647; MARICHAL, Carlos — SOUTO, Matil-

La base económico-comercial que articularía la importancia de la Nueva Granada durante el siglo XVIII descansaba ya en el último tercio del siglo anterior, y en concreto, en las convulsiones que sufrió el eje Panamá-Portobelo entre 1670 y 1671. En efecto, en esas fechas, repetidas incursiones del corsario inglés Henry Morgan asolaron y destruyeron las tierras del istmo panameño, en especial Panamá, sumiendo en un completo caos la zona, y cortocircuitando el canal comercial que unía Portobelo con los intereses españoles (vía Galeones) y peruanos. El pánico llegó tanto a Cartagena como a Madrid, y puso en evidencia la carencia de una red sólida de defensas contra incursiones bien organizadas.<sup>10</sup> El resultado no se hizo esperar. En 1672 se solicitaron por toda el área caribeña informes sobre la reestructuración financiera del situado y sus implicaciones con la defensa, toda vez que la virtual desaparición de Portobelo como núcleo comercial importante hizo descender a ritmo creciente la llegada de Galeones desde España. El riesgo de que estos convoyes fuesen atacados provocó una mayor dilación en su llegada a Cartagena-Portobelo, lo que a su vez hizo descender notablemente los ingresos fiscales que, en gran medida, eran destinados a la red de defensas en Tierra Firme. Para limitar este déficit, con fecha de diciembre de 1672, se crearon oficialmente los situados de Santafé (37.236 pesos) y Quito (30.375 pesos) destinados a sostener la guarnición de Cartagena de Indias.<sup>11</sup> Hasta ese momento, Cartagena disponía de suficiente capacidad financiera como para que su Caja Real fuese la encargada de remitir cantidades a otras áreas caribeñas, pero desde los acontecimientos descritos (y los fuertes descensos de sus ingresos fiscales) se hizo necesario ser sostenida financieramente desde el punto de vista de su administración militar. A partir de ese instante, Cartagena no dejó de ser un puerto de gran importancia comercial, pero ya no podía disponer de la holganza financiera de tiempos anteriores. Sus recursos propios, vía rentas, continuaron siendo importantes, pero no suficientes para hacerse ahora detentadora de la salvaguarda de los intereses militares españoles en el arco defensivo de Tierra Firme. Que desde 1672 sus arcas se nutrieran de cantidades provenientes de Santafé y Quito hizo depender su entramado militar cada vez más de los recursos externos que, lamentablemente, no siempre eran puntuales. Pero tuvo hondas repercusiones en toda el área neogranadina.

## REFORMAS MILITARES Y ESTRATEGIA DEFENSIVA

La guerra de Sucesión de España trajo profundas consecuencias para el área neogranadina. Entre 1700 y 1714 tan sólo cuatro pequeñas flotas y un convoy de galeones lle-

---

de, *Silver and "Situados": New Spain and the Financing of the Spanish Empire in the Caribbean in the Eighteenth Century*, in: *Hispanic American Historical Review* 74, n.º 4 (noviembre de 1994), pp. 587-613.

- 10 CASTILLERO CALVO, Alfredo, *Destrucción de Panamá la Vieja y fundación de la nueva Panamá*, in: *Historia General de Panamá*, Vol. I, T.II. Panamá, Ministerio de la Presidencia, 2004, pp. 334-345.
- 11 SERRANO, José Manuel, *Ejército y fiscalidad en Cartagena de Indias. Auge y declive en la segunda mitad del siglo XVII*, Bogotá 2006, pp. 127-130.





garon con destino a Tierra Firme,<sup>12</sup> lo que derivó en un declive pronunciado de sus ingresos vía comercio exterior, y por consiguiente, de las opciones de revitalizar su administración.<sup>13</sup> El Navío de Permiso, concedido por España a Inglaterra tras la Paz de Utrecht en 1713, abrió la puerta a un creciente contrabando, debilitó el monopolio español con América, y repercutió gravemente en los intereses comerciales neogranadinos. La disminución de los ingresos, la apertura de un sangrante comercio clandestino solapado por las concesiones comerciales a los ingleses, y la debilidad intrínseca del sistema militar (fiscal-militar) de Tierra Firme, hicieron duras las décadas anteriores a la creación del virreinato de la Nueva Granada, toda vez que estos elementos se concatenaban para hacer que las reformas borbónicas (iniciadas lentamente en la península) tuviesen débiles bases para hacerse patentes en esta región. Por otra parte, Utrecht no solo no trajo la paz, sino que amplió las fricciones militares entre las potencias coloniales, y fijó a Inglaterra como el gran enemigo de España.

Las reformas militares tuvieron su punto de partida en el mar.<sup>14</sup> Siendo España el mayor imperio colonial, no resultaba extraño que así fuera, toda vez que sin una presencia naval suficientemente disuasoria, cualquier parte del imperio quedaría a merced del enemigo. Ésa había sido una de las causas fundamentales del colapso español en el último tercio del siglo XVII. De esta manera, en 1714 tuvo lugar el nacimiento oficial de la Armada española, haciendo desaparecer casi todas las flotas existentes hasta ese momento, y concentrando toda la administración naval militar en una única y poderosa fuerza.<sup>15</sup> Los efectos de esta medida sobre Tierra Firme fueron inmediatos. Las galeras de Cartagena (base nuclear de la defensa costera) desaparecieron virtualmente, y la Armada de Barlovento (que tenía en su puerto una base fundamental) entró en lento declinar hasta desaparecer en la década de 1740. Desde ese momento, y hasta la década de 1780 en que se crearon los Guardacostas, la defensa naval de Cartagena (y de toda el área neogranadina) quedó a merced de la visita y arribo de navíos españoles provenientes de España o Cuba.<sup>16</sup> Teniendo en cuenta que Cartagena era un formidable puerto, esta nueva configuración de su rol naval debió ser sin duda poco grata a los intereses locales, aspecto que se fue percibiendo conforme avanzaba el siglo por la poca disposición local a colaborar con una estructura naval deficiente y claramente secundaria dentro del entramado regional.

Si los intereses navales fueron dañados por las reformas implementadas en la Nueva Granada, no lo fue de igual manera la estructura del ejército, que se convirtió

12 BATISTA GONZÁLEZ, Juan, *La estrategia defensiva española en América durante el siglo de las Luces*, Madrid 1992, p. 22.

13 GARCÍA-BAQUERO, Antonio, *Cádiz y el Atlántico (1717-1778)*, Cádiz 1988, Tomo 1, p. 121.

14 McNEILL, John Robert, *Atlantic Empires of France and Spain. Louisbourg and Havana, 1700-1763*, The University of North Carolina Press, pp. 80-91.

15 RODRÍGUEZ CASADO, Vicente, *La política del reformismo de los primeros borbones en la marina de guerra española*, in: Anuario de Estudios Americanos, XXV, Sevilla 1968, p. 604.

16 ALFONSO MOLA, Marina — MARTÍNEZ SHAW, Carlos, *Defensa naval de los reinos de Indias*, in: Historia militar de España. Ultramar y la Marina, Vol. 3, Tomo 1, Madrid 2009, pp. 123-142; MARTÍNEZ SHAW, Carlos — ALFONSO MOLA, Marina, *Los astilleros de la América colonial*, in: Historia general de América Latina, Vol. 3, Tomo 1, Madrid 1999, pp. 279-304.



en la base articular de la zona y demandó ingentes cantidades de dinero. Por de pronto, entre 1701 y 1711 se sucedieron toda una serie de disposiciones legales que implicaban la creación y/o desviación de impuestos y rentas en Tierra Firme con la clara intención de fortalecer los intereses del ejército. Como ejemplos, en 1702 se ordenó a todos los gobernadores de Tierra Firme y al virrey del Perú que usaran durante dos años el producto de la media annata de la encomienda de indios con fines militares;<sup>17</sup> en 1707 se aprobó que se retuviera un 5% de los sueldos de ministros políticos para los mismos fines; y en 1711 que se desviara un tercio de todas las rentas enajenadas de la Corona (excepto las eclesiásticas) para fortalecer el entramado militar neogranadino.<sup>18</sup>

La canalización de estos y otros muchos recursos (claramente en época de urgencias) trataba de vertebrar un *nuevo orden* militar en Indias. Durante las tres primeras décadas del siglo XVIII, los cuerpos de infantería, caballería, artillería e ingenieros fueron o bien creados *ex novo* o bien modificados sustancialmente para adaptarlo a las nuevas reglamentaciones que se sucedían en cascada, primero en España y luego trasladadas al ámbito indiano. Éstas buscaban una maximización de los recursos y una optimización del componente humano (soldados) de cara a la defensa de las Indias. La idea era crear un ejército mucho más profesional, soportado por una reglamentación sólida y enfocada hacia los intereses regionales de España en América. Sobre esta nueva estructura se fueron creando los batallones y regimientos fijos americanos, alistados sobre el terreno y entrenados en las dificultades climáticas que bien conocían. Estos reglamentos fijaban con claridad las funciones de cada integrante del cuerpo militar, sus derechos y deberes, así como los sueldos y de qué recursos se extraerían. Los reglamentos de Cartagena de Indias de 1721 y 1736, o de Panamá de 1738<sup>19</sup> (entre otros muchos), sugieren que el interés de Madrid por reforzar su presencia militar, haciéndola verdaderamente factible y útil, empezaba a tomar forma muy pronto. Aunque en esta primera etapa los recursos financieros eran escasos e intermitentes, ya existía un plan general para incrementar la potencia defensiva neogranadina que implicaría, necesariamente, una mejor canalización de las finanzas militares.

Tan solo faltaba un elemento (aunque decisivo) para poder operar eficazmente todos los cambios que se iban produciendo. Ninguna de estas medidas hubiera tenido sentido si no se la hubiese dotado de un entramado institucional-administrativo que soportara todas las partes de la ecuación y le diese homogeneidad. Y ese entramado no podía ser otro que una institución que, como el virreinato, representaba la esencia de la concentración de poder y la canalización legal e instrumental de recursos con fines específicos. Teniendo en cuenta la vasta extensión del territorio neogranadino, sólo un virreinato podría articular las medidas, funcionarios, recursos y planes estratégicos para hacer del área parte de ese nuevo orden militar indiano.<sup>20</sup>

17 Archivo General de Indias (Sevilla, en adelante, AGI), Panamá, p. 133.

18 MURO OREJÓN, Antonio, *Cedulario americano del siglo XVIII*, Sevilla 1956, Vol. II, pp. 208–209.

19 SERRANO, José Manuel, *Fortificaciones y tropas. El gasto militar en Tierra Firme, 1700–1788*, Sevilla 2004, p. 76 y ss.

20 TAU ANZOÁTEGUI, Víctor, *Las reformas borbónicas y la creación de los nuevos virreinos*, in: BARRIOS PINTADO, Feliciano (ed.), *El gobierno de un mundo: virreinos y audiencias*



El virreinato de la Nueva Granada tuvo una primera infructuosa existencia entre 1717 y 1723, cuando fracasó debido a choques interesados de las élites locales que no veían con buenos ojos la supeditación a una figura tan imponente como un virrey. Sin embargo, en 1739 acabó imponiéndose el sentido común estratégico, y Madrid creó ya definitivamente y sin vuelta atrás el virreinato, cuya existencia perduraría por el resto de la presencia española. Geográficamente, el virreinato ocupaba los territorios que, en esencia, configuran hoy las naciones de Colombia, Ecuador y Venezuela, y disponía de una vertiente costera salpicada de ciudades-guarnición de diferente importancia: Caracas, Santa Marta, Cartagena y Portobelo eran las más significativas.<sup>21</sup> Era en esta larga franja costera en donde se volcaría el esfuerzo fiscal-militar. Tras ella, el interior tenía una importancia militar menor, exceptuando las ciudades de Quito y Santafé. Ésta última, como capitalidad del virreinato, jugaría el rol de soporte financiero del sistema cuando los recursos locales costeros no fuesen suficientes, y representaba la imagen de unidad política y concentración de poder buscada por las autoridades españolas. Por su parte, Quito vertería recursos en sostenimiento del entramado militar gracias a una poderosa élite local deseosa de encontrar la estabilidad que un buen sistema defensivo siempre otorga. Todas las guarniciones neogranadinas gozaban de características propias y singulares emanadas de la geografía y sus tradiciones locales, así como de la mayor o menor influencia de la élite que acabaría inserta en el nuevo sistema militar. Fruto de estas singularidades fueron las tendencias a la especialización estratégica dependiendo del sector. Así, Cartagena se convirtió en el principal bastión de Tierra Firme, y su sistema fortificado fue ampliado y mejorado al tiempo que la estructura funcional de su guarnición siempre creciente. Los intereses comerciales locales, aunque disminuidos desde finales del siglo XVII, seguían siendo lo suficientemente atractivos como para que tanto la élite local como el gobierno virreinal prestaran especial atención a sus demandas castrenses. Por su parte, el sector oriental, dominado por Caracas y mirando hacia el Atlántico, acabaría desgajándose del virreinato en 1742 para constituirse más tarde en Capitanía General en 1777 (con obvias funciones militares) y en donde durante la década de 1780 se implementaría el sistema de Intendencias, cuya base estructural estaba en el incremento de los recursos concentrados en la poderosa figura del Intendente con fines netamente militares.<sup>22</sup>

Las causas de la creación del virreinato están íntimamente enlazadas con el incremento de las fricciones anglo-españolas en el Caribe en las décadas anteriores, y como consecuencia a su vez del Tratado de Utrecht. El descarado contrabando británico encubierto tras la fachada legal del navío de permiso tuvo como reacción española un incremento de la agresividad de sus corsarios, así como una planificada batalla naval de baja intensidad entre las autoridades españolas en el Caribe y los buques ingleses.<sup>23</sup>

---

en la América hispánica, Cuenca 2004, pp. 431-446; GARCÍA, Luis Navarro, *El reformismo borbónico: proyectos y realidades*, in: PINTADO, F. B., op. cit., pp. 489-502.

21 SERRANO, J. M., *Fortificaciones...*, p. 77.

22 NAVARRO GARCÍA, Luis, *Intendencias en Indias*, Sevilla 1959, p. 104 y ss.

23 CERDÁ CRESPO, Jorge, *Conflictos coloniales: la Guerra de los Nueve Años 1739-1748*, Alicante 2010, pp. 54-58.



La tensión fue en aumento con el gabinete del ministro británico Walpole y su hábil ministro de exteriores Duque de Newcastle, quienes veían en la actitud española un motivo para ir a la guerra; guerra que obviamente solapaba los intereses comerciales cada vez más agresivos de los ingleses en el Caribe. Como consecuencia (y en acertada previsión de los acontecimientos) Madrid ordenó materializar el amplio programa de reformas dotándola de la cobertura institucional que necesitaba un virreinato con claras funciones fiscal-militares. La medida no pudo ser más prudente y consecuente con el incremento de la tensión anglo-española, porque a los pocos meses de crearse el virreinato de la Nueva Granada estalló la guerra entre España e Inglaterra, teniendo en este sector su escenario de batalla principal. Como acertadamente se ha escrito, “el Nuevo Continente es ya un campo de batalla más en los conflictos europeos...”<sup>24</sup> y lo seguiría siendo por el resto del siglo.

## LA ESTRUCTURA FISCAL-MILITAR

Para poner en marcha una eficiente política militar se hacía indispensable, obviamente, dinero. Y este dinero debía discurrir de una manera que mantuviese permanentemente engrasado el sistema. Uno de los problemas de la administración militar colonial del siglo XVIII era que se mostraba muy sensible a cambios coyunturales en el orden financiero. El retraso en la llegada de numerario representaba un auténtico drama para los implicados. Los soldados no disponían de medios para subsistir, aumentando las desertiones; las fortificaciones se venían abajo por falta de arreglos; los buques se pudrían en el puerto sin carenas permanentes, y cual efecto dominó, la actividad comercial que nutría los suministros, vituallas y pertrechos colapsaba, empobreciendo a mercaderes y asentistas.<sup>25</sup> Por consiguiente, no sólo debían existir canales que facilitaran el dinero indispensable, sino más importante aún, que estos canales se mantuviesen activos y sin grandes irregularidades.

La administración española en la Nueva Granada, antes y después de la creación del virreinato, no era ajena a este problema. Consciente de la importancia de la financiación, se diseñó un sistema que, aunque proveniente de finales del siglo XVI, ahora disponía de mayores posibilidades de eficacia operativa. Este sistema se basaba en la participación activa de todos los elementos institucionales que, interesados en el mantenimiento de un sistema militar sólido, fuesen capaces de participar en él facilitando diferentes presupuestos y capacidad de financiación. La administración militar en el siglo XVIII era ya una actividad pública, supeditada a los intereses del Estado: la época de la hueste y el encomendero hacía tiempo que había fenecido.<sup>26</sup> Por consiguiente, los participantes activos más importantes e interesados en el engra-

24 ALBI, Julio, *La defensa de las Indias (1764-1799)*, Madrid 1987, p. 38.

25 NAVARRO GARCÍA, Luis, *Corsarismo y defensa: las fortificaciones indianas*, in: *Las sociedades ibéricas y el mar a finales del siglo XVI*: Congreso Internacional, Vol. 6, Madrid: Sociedad Estatal Lisboa '98, 1998, pp. 161-178.

26 DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio, *Manual de historia del derecho indiano*, México 1994, pp. 33-39.





naje militar eran la administración pública y sus elementos anexos. Pese al carácter público de la administración castrense, no hay que olvidar que en la época que nos ocupa no existía *presupuesto fiscal moderno* (estatal), capaz de dibujar de una idea clara los ingresos y gastos, y canalizarlos de una manera global en función de las necesidades imperiales. Cada área geopolítica americana, e incluso cada sector, tenían sus propias necesidades e intereses y dibujaba sus presupuestos en función de múltiples variables que, en ocasiones, eran modificadas por coyunturas tanto internas (crisis fiscales regionales) como externas (guerras). En este sentido, la economía militar de la Nueva Granada basculaba entre los intereses divergentes de sus amplias zonas (el interior y la costa), la puesta en marcha progresiva de las reformas militares, y el papel cada vez creciente de las élites locales quienes, a través del fuero militar, vieron en el universo militar un canal de ascenso social y promoción regional no siempre en concomitancia con las necesidades del virreinato.

La financiación de una plaza se nutría de dos componentes públicos y uno privado. A los dos públicos (derechos y rentas, y el situado) se les suponía un carácter permanente, constante y periódico, y eran esenciales para mantener el sistema. Cada plaza hacía uso de parte de las rentas y derechos locales para supeditarlos al pago de componentes del entramado militar, pero por definición, estos desvíos de dinero público dependían a su vez de la mayor o menor capacidad de ingresos vía rentas, muy sensibles de año a año, y que podían ser afectados por la más mínima coyuntura adversa. El situado representaba, en teoría, el equilibrio entre las necesidades reales de la plaza y la irregularidad de los ingresos que, mediante rentas y tributos, se usaban para la economía militar, aunque obviamente este dinero también procedía de las rentas propias de la Corona. Al contrario que el canal representado por las rentas, el situado era siempre una cantidad constante, reglamentada y proveniente de determinadas cajas reales con mayor capacidad financiera. Su carácter anual lo hacía indispensable y estaba íntimamente ligado al pago de los salarios de las tropas. Otra de las ventajas del situado descansaba en que estas transferencias de capital se efectuaban, usualmente, en dinero (monedas), aunque en ocasiones se utilizaban libranzas que, a efectos de la teoría monetaria, eran igualmente dinero. Este hecho es muy importante porque el ingreso a la caja de la guarnición de dinero exterior suponía, de manera inmediata, insuflar liquidez al sistema económico local y regional, y ayudaba al aumento de la circulación monetaria lo que, al mismo tiempo, activaba los circuitos comerciales: el dinero atrae comerciantes, y éstos generan un incremento de las transacciones que revitaliza la economía local propiciando eventualmente ingresos vía derechos y rentas.<sup>27</sup>

Sin embargo, estos dos elementos de financiación pública no siempre eran suficientes para sostener la plaza. Un incremento de la guarnición a causa de la guerra (tropas provenientes de España u otros lugares), la necesidad de mejorar las defensas fortificadas, o hacer constantes reparaciones y compras de todo tipo de material militar era suficiente para que la liquidez no alcanzase a todos los vectores necesitados. Si a esto añadimos que no era extraño el retraso en la llegada de situados (o que las cantidades no se ajustaran a lo reglamentado), o que las rentas destinadas

---

<sup>27</sup> SERRANO, J. M., Fortificaciones..., p. 197 y ss.

a la administración militar sufrieran un repentino descenso, es lógico entender que este sistema estuviese en permanente tensión presupuestaria, y abocado a colapsos coyunturales.

Para llenar este vacío, un tercer elemento de financiación militar (privado) jugaba un papel decisivo. En efecto, los préstamos de la clase comerciante local y de la élite regional trataban de equilibrar estas carencias aportando liquidez al sistema.<sup>28</sup> Estos préstamos podían ser voluntarios u obligatorios en función de la coyuntura del momento, y de igual manera, la administración podía compensar a estos sectores prestamistas con réditos bajos (normalmente no mayores del 5 %) para incentivarles a aportar dinero a la economía militar. Estos acreedores tenían, sin embargo, otros motivos para ayudar a la administración castrense. Teniendo en cuenta que los prestamistas eran usualmente miembros de la élite local y regional, altos funcionarios, e incluso oficiales del ejército de rango elevado, su intencionalidad aportando dinero cuando la administración desesperadamente lo solicitaba solapaba sus intereses por hacerse necesarios para el sistema a cambio de prebendas, honores y privilegios. El comerciante que aportaba una cantidad aspiraba a que Madrid o Santafé premiara su “altruista” acción concediéndole un cargo en la administración local, otorgándole algún privilegio comercial, o permitiéndole a él o a su hijo incorporarse al entramado militar protegido por el fuero respectivo. Así, al margen de la importancia financiera que tenía el préstamo (vital en épocas de guerras), este canal era un incentivo y a la vez un atajo para que las élites lograran ascensos sociales que, de otra manera, tardarían mucho en llegar. De esta manera vemos un importante punto de contacto entre las reformas militares que se fueron implementando en la Nueva Granada a lo largo del siglo y la estructura fiscal-militar que lo soportaba. Cuando en la segunda mitad de la centuria surja el debate del fuero militar y de la incorporación de las élites al plan reformista, éstas usarán su pasado como acreedores de la administración virreinal y sus aportaciones al sostenimiento del sistema como eje articular para lograr mayores prebendas. Lo social y lo fiscal estaban aquí inexorablemente unidos.

28 Para una aproximación al papel de la clase comerciante en apoyo al entramado militar, véase: VALLE PAVÓN, Guillermina del, *El apoyo financiero del consulado e México a la Junta Central de Cádiz*, in: Liberty, liberté, libertad: el mundo hispánico en la era de las revoluciones, Cádiz 2010, pp. 363-376; VALLE PAVÓN, Guillermina del, *El respaldo económico del Consulado de México para la Guerra de Sucesión Dinástica*, in: La Casa de Contratación y navegación entre España y las Indias, Sevilla 2004, pp. 941-964; VEGA, Josefa, *Los primeros préstamos de la guerra de independencia, 1809-1812*, in: Historia Mexicana 39, n.º 4, junio de 1990, pp. 909-931; MARICHAL, Carlos, *Las guerras imperiales y los préstamos novohispanos, 1781-1804*, in: Historia Mexicana 39, n.º 4, junio de 1990, pp. 881-907; PÉREZ HERRERO, Pedro, *Los comerciantes del Consulado de México. La adecuación de sus mecanismos de control económico ante los cambios de la segunda mitad del siglo XVIII. El caso de las libranzas*, in: Revista de Historia (Costa Rica) VIII:16, julio-diciembre, 1987, pp. 35-49; BÖTTCHER, Nikolaus, *Juan de Miralles: Un comerciante cubano en la guerra de independencia norteamericana*, in: Anuario de Estudios Americanos 57, n.º 1, 30 de junio de 2000, pp. 171-194; SERRANO, José Manuel, *El poder y la gloria: élites y asientos militares en el astillero de La Habana durante el siglo XVIII*, in: Studia historica. Historia moderna, n.º 35, 2013, pp. 99-125.



Ni que decir tiene que cualquiera de los recursos de estos tres canales de los que se nutría la administración militar, procedían en última instancia de la capacidad fiscal local y/o regional, o lo que es lo mismo, de la capacidad recaudatoria. Por consiguiente, la conexión entre las reformas fiscales y comerciales de la segunda mitad del siglo XVIII y la economía militar eran inherentes al propio sistema, porque cualquier tipo de reforma (y más en el ámbito militar) demandaba una base impositiva que la sostuviera a largo plazo.

Este fue el modelo de economía militar que funcionó en la Nueva Granada durante el siglo XVIII, aunque no todas las plazas desarrollaron el sistema de la misma manera. Santafé y Quito, con guarniciones pequeñas y sin peligros exteriores visibles o inmediatos, eran proveedores netos de liquidez.<sup>29</sup> Sobre sus cajas reales descansaba la obligación de enviar los situados demandados por otras plazas, y sus recursos provenían casi exclusivamente de su sistema de rentas y tributos. Santafé, como capital del virreinato, disponía de la caja real matriz más importante, y allá eran enviados los remanentes de cajas menores cercanas. El virrey era, además, la máxima figura político-militar del virreinato, el responsable del sistema, y el canalizador de las peticiones de otras plazas. Igualmente era el depositario de los planes reformistas militares y de su ejecución, y la única autoridad capaz de determinar cambios operativos tanto de la administración militar como de la economía que giraba en torno a ella, bien por iniciativa propia, bien por órdenes de Madrid.

Cartagena de Indias fue la única plaza que disponía del sistema que denominamos aquí *financiación directa*. Según este modelo, los tres componentes de financiación militar descritos (rentas, situados, préstamos) confluían directamente sobre la plaza, otorgándole cierta autonomía en economía militar. Aunque recibía importantes situados de Santafé y Quito, éstos provenían directamente hacia sus cajas reales y para uso exclusivo de sus necesidades. Además, disponía de importancia comercial como puerto principal de entrada al virreinato, lo que le posibilitaba cierta preeminencia gracias a sus rentas y tributos, al margen de que su clase comerciante estaba bien conectada con el resto de la costa y el interior, y gozaba, en general, de buena salud. No olvidemos que en esta ciudad residía un Consulado de Comerciantes, especialmente activo y poderoso después de la década de 1770, cuando la libertad de comercio decretada por Madrid amplió los negocios locales con ciudades españolas como Málaga o Barcelona.<sup>30</sup> En Cartagena residían no menos de 42 comerciantes importantes en las últimas décadas del siglo, y sus donativos a la Corona muestran su creciente influencia en los asuntos de administración militar.<sup>31</sup> El censo de la ciudad de 1777 demuestra que las dos más importantes ocupaciones eran las de artesano y militar,

29 Los siguientes dos estudios son importantes para observar las diferencias con enclaves de reducido tamaño: MIRANDA VÁZQUEZ, Trinidad, *La gobernación de Santa Marta (1570-1670)* (Editorial CSIC — CSIC Press, 1976); MENA GARCÍA, María del Carmen, *Santa Marta durante la guerra de sucesión española*, Sevilla 1982.

30 McFARLANE, Anthony, *Comerciantes y monopolio en la Nueva Granada. El Consulado de Cartagena de Indias*, in: Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, nº 11, 1983, pp. 45-48.

31 Ibidem, p. 46.

sin duda ambas inextricablemente unidas (más del 25% de la población), seguida de la actividad comercial, dominada por los blancos.<sup>32</sup> Estos elementos ayudan a entender el papel preeminente de Cartagena sobre el resto de enclaves de la Nueva Granada, toda vez que su riqueza local le permitía a su economía militar mayores capacidades autónomas que, sin duda, explican a su vez la importancia de dicho enclave cuando se inició el proceso de Independencia en 1810.

Los otros enclaves militares importantes insertos en el ámbito de la Nueva Granada (Panamá, Portobelo, Santa Marta, Río Hacha) disponían del modelo de *financiación indirecta*, es decir, recibían los situados así como las aportaciones extraordinarias para su maquinaria militar a través de otros enclaves, principalmente Cartagena. Por consiguiente, sus guarniciones y demás componentes castrenses estaban supeditados a que los envíos *desde* Cartagena les fuesen remitidos puntualmente, y por lo tanto, su administración disponía de muy escaso margen de maniobra para coordinar las tareas de su universo militar. En tanto en cuanto los situados no llegasen, su base financiera dependía de las rentas locales y de préstamos (por lo general de escasa entidad) de sus élites locales. Portobelo recibía sus subsidios de Lima, a través de la caja de Panamá, y muy eventualmente desde Cartagena. Santa Marta y Río Hacha (así como enclaves menores) estaban sujetos a la liberalidad (o posibilidades reales) del gobernador de Cartagena.<sup>33</sup> Como consecuencia, estos enclaves y sus guarniciones quedaban en un plano secundario respecto de la importancia militar dentro del sector de Tierra Firme.

Existían dos causas fundamentales para que este mecanismo se articulase en estas guarniciones menores. En primer lugar, el papel preponderante que jugaba Cartagena dentro del área neogranadina, que demandaba una especial atención, y por tanto, cantidades ingentes de dinero, tropas, suministros, etc. En segundo lugar, este sistema se articulaba en función de la riqueza local *previa*, es decir, de si el enclave en sí mismo tenía la suficiente importancia comercial-económica como para que se le canalizasen directamente recursos de importancia desde una caja matriz. Este último aspecto es esencial para la interpretación de la geopolítica de la Nueva Granada a lo largo del siglo XVIII, así como para entender los diferentes ámbitos de aplicación de las reformas militares. Aunque está fuera de discusión que la administración militar y los recursos destinados a la misma generaban riqueza (aumento de la masa monetaria y de su circulación), ésta estaba en relación directa con la base económica local. Se destinaban mayores recursos si la esfera económica era lo suficientemente preponderante como para dotarla de ingentes masas de dinero y de tropas. Cartagena era el principal puerto neogranadino, su élite local tenía una tradición comercial muy antigua, y sus circuitos caribeños de comercio e intercambios estaban muy desarrollados. Por consiguiente, defender Cartagena era prioritario *desde* lo fiscal-comercial. En cambio, la posición de Santa Marta, Río Hacha o Portobelo (después de 1739) era claramente más débil. Sus rentas eran por lo general exiguas, su masa comercial limitada, y las posibilidades de expansión encorsetadas por la debilidad de sus élites locales.

32 MEISEL, Adolfo — AGUILERA DÍAZ, María, *Cartagena de Indias en 1777: un análisis demográfico*, in: Boletín Cultural y Bibliográfico, N° 45, Vol. XXXIV, 1997, pp. 26-35.

33 SERRANO, J. M., *Fortificaciones...*, pp. 109-111.





Por consiguiente, volcar recursos ingentes sobre enclaves con limitada significación habría ido contra la política general de las reformas borbónicas, que tendían a maximizar los recursos en función de la importancia de los sectores a defender.

## CONCLUSIÓN

A falta de estudios pormenorizados sobre el gasto militar de la Nueva Granada en relación con la política reformista de los borbones y el sostenido incremento de los ingresos, este estudio dibuja un panorama general con profundas implicaciones económicas, que deja entrever diversos aspectos. En primer lugar, la creciente militarización del sector neogranadino vino causada por su importancia económica y política a los largo del siglo XVIII, sin la que es difícil imaginar semejante esfuerzo fiscal-militar. Aunque el prestigioso economista Adolfo Meisel ha inferido que la plaza más fuertemente militarizada de la Nueva Granada (Cartagena) vivió y se nutrió del subsidio a través del situado, y que la base económica local se situaba en estas remisiones de numerario,<sup>34</sup> los datos y la secuencia histórica indican que, a menos que Cartagena no hubiese sido comercial y conómicamente importante, su economía militar no hubiera demandado tanta atención por parte de las autoridades. Pese a la innegable influencia económica local que tiene el universo militar, generadora de intercambios más allá de lo meramente castrense, es innagable también que las bases sostenedoras del sistema militar neogranadino estuvieron siempre dictaminadas por la lógica estratégica y económica. La creación del virreinato en 1739 obedeció precisamente a ello, así como el plan general de reordenamiento militar que llevó a focalizar los gastos de las instituciones castrenses únicamente sobre guarniciones y sectores económicamente viables. El fracaso de las milicias interiores, así como la eliminación en la década de 1790 de los puestos de vanguardia en las difíciles fronteras del Darién y Río Hacha, prueban que la administración era consciente de que debía maximizar sus recursos a escala operativa. Por consiguiente, una conclusión bastante obvia es que las reformas militares, empujadas por el crecimiento económico de la segunda mitad del siglo XVIII, estuvieron siempre al socaire de las posibilidades reales de defender tan vasto territorio, y a su vez, cercenadas por las realidad económica local.

En segundo lugar, la economía militar neogranadina quedó fuertemente limitada por el éxito del programa reformista fiscal, como se pudo ver después de 1785. El incremento de las rentas, el control monopolístico, y la ampliación de la base impositiva dentro del virreinato, representaron al mismo tiempo los límites de la expansión de la economía militar. Cuando las rentas frenaron su creciente empuje debido a los conflictos coloniales de la década de 1790, se hizo patente la necesidad de economizar también en el ramo militar, máxime cuando el sector de Tierra Firme aparentemente ya no era el punto focal de los ataques enemigos, como sí lo había sido a mediados de siglo. Habida cuenta de que las élites locales, al menos aparentemente, acabaron aceptando su nuevo papel en el organigrama virreinal tras las reformas fiscales, pa-

---

34 MEISEL, Adolfo, *¿Por qué perdió la costa Caribe el siglo XIX?*, Cartagena 2011, pp. 13–57.

reció bastante lógico limitar los tremendos gastos militares, que acabaron asfixiando al virreinato en las últimas décadas del siglo.

Finalmente, queda el interrogante de las élites insertas en el organigrama militar. Si bien es cierto que el fuero posibilitó una mayor aceptación a colaborar y participar de la maquinaria del ejército, también lo es que representaba un arma de doble filo. Unas milicias disciplinadas, pagadas y reglamentadas, podían, en su momento, volverse contra sus propios creadores. Cabe pensar que fueron finalmente, y como siempre, las élites locales, que coparon la mayoría de los puestos de oficialidad del ejército, quienes se beneficiaron de las reformas militares. Élite que ya eran detentadoras de poder local, y que al albur de su influencia, fueron los protagonistas del levantamiento de 1810. No es causalidad que la mayoría de los próceres de la Independencia fuesen militares, y que éstos aprovecharan los beneficios de la milicia en su propio y singular provecho.

## RESUMEN

Este artículo investiga la relación entre las reformas militares del siglo XVIII en Nueva Granada y la administración militar, incluyendo los gastos. Igualmente, analiza las relaciones entre la estructura de la administración fiscal-militar y los objetivos de defensa del virreinato de Nueva Granada. La idea principal es establecer las bases políticas y administrativas que convirtieron al territorio de Nueva Granada en uno de los enclaves geopolíticos más importantes del Caribe durante el siglo XVIII, describiendo los elementos que conectan las reformas militares con la fiscalidad militar.

## PALABRAS CLAVES

Nueva Granada, gastos militares, reformas militares, fiscalidad militar, siglo XVIII

## ABSTRACT

This study focuses on the relationship between the military reforms of the New Granada in the 18th century and on military administration, including its expenses. Furthermore, it analyzes the relationship between the fiscal and military administration and the defence objectives of the Viceroyalty of New Granada. The main idea is to set up the political and administrative reasons why the New Grenada became one of the most important geopolitical territories in the Caribbean during the 18th century. It also analyzes connections between military reforms and taxes.

## KEYWORDS

New Grenada, military expenses, military reforms, military taxes, 18th century

## José Manuel Serrano

Universidad de Antioquia  
jmserranoalvarez@gmail.com

