

*Revista de Indias, 1985, vol. XLV, núm. 176*

## MARTIN DE GARAY Y LAS REVOLUCIONES DE INDEPENDENCIA EN LA AMERICA ESPAÑOLA (1813-1823) \*

POR

MICHAEL P. COSTELOE

Universidad de Bristol (Gran Bretaña)

La reacción inicial de España frente a las revoluciones de independencia en su imperio americano fue una mezcla de confusión y sorpresa, acompañada de una fuerte sensación de estar siendo ultrajados por los «hermanos» americanos que pretendidamente estarían aprovechando así la invasión francesa de la Península para traicionar a la Madre Patria en el momento en que ésta más les necesitaba. A lo largo de todos los años de la guerra (1810-1824) y durante mucho tiempo después, aquel sentimiento de traición se mantuvo y pocos españoles aceptaron que sus colonias tuvieran derecho a la independencia o siquiera una genuina justificación para luchar por ella (1). Esta actitud fue compartida por personas de todas las tendencias políticas, desde los progresistas radicales hasta los ultrarreaccionarios y, sin que en ello influyera el hecho de que el país estuviera gobernado por una monarquía constitucional bajo el control de los liberales o por Fernando VII como monarca absoluto, la opinión era unánime en el sentido de que había que combatir los movimientos insurgentes utilizando todos los medios disponibles. En realidad, la cuestión americana fue posiblemente el único problema en el que las posiciones de todas las tendencias ideológicas coincidían, hasta el punto de que las políticas de los liberales en Cádiz (1810-1814) y Madrid (1820-1823) durante los dos períodos de gobierno constitucional difirieron poco respecto de las aplicadas a lo largo de los años del gobierno absoluto de Fernando VII (1814-1820 y 1823-1833). Los dos regímenes adoptaron la misma respuesta y aplicaron casi las mismas políti-

\* Traducido del inglés por Manuel-Antonio Hernández Ruigómez.

SIGLAS UTILIZADAS

AGI.—Archivo General de Indias, Sevilla.

AHN.—Archivo Histórico Nacional, Madrid.

MN.—Museo Naval, Madrid.

(1) Las ideas generales, adelantadas en este artículo, se desarrollan con mayor profundidad en mi libro, de próxima aparición, *Response to Revolution. Imperial Spain and the Spanish American revolutions for independence, 1810-1840*, que publicará Cambridge University Press.

cas. La mediación británica, o de cualquier otra potencia extranjera, fue analizada en Cádiz, por vez primera, en 1810 y luego constantemente examinada hasta los últimos años de la década de 1820. Los liberales de Cádiz y, en consecuencia, todos los gobiernos españoles hasta la muerte de Fernando VII, exploraron todos los caminos posibles: negociaciones directas con los rebeldes, envío de mediadores, ofertas de concesiones y reformas y, sobre todo, el aniquilamiento militar de los rebeldes.

Por lo tanto, hombres de todas las tendencias políticas compartieron el objetivo global de conservar el imperio. Hubo algunas excepciones individuales, así como una variada gama de grados de flexibilidad, pero en cuanto a lo que cabía esperar —y ciertamente lo esperaban los americanos y los intereses extranjeros—, es decir, que los liberales se mostrarían más propensos al compromiso que los absolutistas del antiguo régimen, en este caso no se produjo. Las etiquetas políticas tradicionales —conservadores, liberales, progresistas, reaccionarios, constitucionalistas, absolutistas, etc.— no sirven para diferenciar las actitudes de las personas con respecto a las guerras coloniales. Aquellos que, por ejemplo, estaban totalmente comprometidos con la defensa de la soberanía popular, rechazaban la posibilidad de que se aplicaran en América sus sagrados principios, mientras que los que se negaban a aceptar cualquier cambio significativo en la sociedad española mostraban, al menos, una voluntad pragmática cuando se trataba de encontrar vías y medios para solucionar la crisis imperial.

En cierto modo, el dilema intelectual ante el que se enfrentaban los españoles por la amenaza que se cernía sobre su imperio aparece bien reflejado en Martín de Garay, cuyas opiniones y prejuicios tenían una influencia considerable en la determinación de la política imperial de España. Nacido en La Almunia de Doña Godina (Zaragoza) en 1760, Garay fue nombrado secretario de la Junta Suprema constituida en Aranjuez en 1808 para organizar la resistencia contra la invasión de los ejércitos franceses. Durante los seis años siguientes, hasta la derrota de los franceses y la vuelta de Fernando VII, ocupó diversos puestos de nivel ministerial, así como en el Consejo de Estado, en la administración creada por las Cortes y la Regencia. Sus opiniones sobre las cuestiones cotidianas de política interior y su buena disposición hacia los liberales le granjearon fama de hombre que, aunque no fuera políticamente liberal, sí se mostraba favorable a un cambio progresivo. A pesar de esta reputación y de su asociación con los constitucionalistas no sufrió la represión de Fernando. Al contrario, en 1816 fue nom-

brado ministro de Hacienda, cargo de la máxima importancia, en el que se mantuvo durante dos años, hasta 1818. Por lo que se refiere a la política peninsular, Garay fue de nuevo capaz —en todo aquel período a la cabeza de un importante ministerio, esta vez bajo la autoridad de un monarca absoluto— de consolidar su reputación de reformista flexible que estaba dispuesto a apoyar un cambio real en las esferas de lo fiscal y económico. Reapareció nuevamente en la segunda etapa constitucional y cuando le sobrevino la muerte en 1823 era otra vez miembro del Consejo de Estado.

Estamos, pues, ante uno de los hombres más admirados por sus contemporáneos y por los historiadores, ya que como político moderadamente progresista fue capaz de servir, con aparentemente la misma ecuanimidad, a gobiernos situados en los dos extremos del espectro político (2). Sin embargo, y con respecto a América, fue en gran medida consecuente, pero estaba lejos de ser progresista o liberal. En algunos de los informes que redactó sobre política americana mostró una actitud inflexible y reaccionaria, defendiendo vigorosamente los derechos históricos de España sobre las colonias, así como las acciones que en el pasado llevaron a cabo sus compatriotas en la conquista y colonización del Nuevo Mundo. En su opinión, los americanos, especialmente los criollos, eran seres inferiores que al quejarse de ser tratados injustamente y discriminados se equivocaban e insultaban al honor español y al pasado histórico. Para él, las Leyes de Indias eran «sumamente sabias, filantrópicas, prudentes y generosas» \*. A su juicio, la muy difundida idea de la igualdad entre españoles europeos y americanos proclamada por las Cortes de Cádiz era «una monstruosidad política».

Es de suponer que como importante miembro de varios de los gobiernos que se constituyeron en Cádiz no tardara en dar a conocer sus opiniones durante las largas discusiones que se desarrollaron en las Cortes y la Regencia sobre las revoluciones americanas. No está claro hasta qué punto sus actitudes influyeron en la política y en las acciones españolas de aquellos primeros años, pero tras el restablecimiento del Consejo de Estado en 1812 y su nombramiento como miembro de aquel alto organismo, es evidente que su voz fue una de las más, por no decir la más, influyente. Toda una serie de asuntos relacionados con la situación en las

(2) Le Brun describió a Garay como hombre de principios liberales. C. le BRUN, *Retratos políticos de la revolución de España*, Philadelphia, 1826, págs. 179-180. Más recientemente, Pintos Vieites le describía como un "liberal declarado". M. del C. PINTOS VIEITES, *La política de Fernando VII entre 1814 y 1820*, Pamplona, 1958, pág. 144.

\* N. del T. En castellano en el original. En adelante, todos los textos que vayan entrecuadrados aparecen en castellano en el original.

colonias fue remitida al Consejo y Garay comenzó a redactar el primero de sus extensos informes (3). Se refería éste a la oferta británica de actuar como mediador ante los rebeldes americanos a cambio de algunas concesiones españolas, entre las que destacaba la de liberalizar el fuertemente monopolizado comercio español en América. Después de haber elevado oficialmente, y referido en sus pormenores, la propuesta británica, frecuentes y ásperas negociaciones siguieron a este primer trámite, hasta que en noviembre de 1812 quedaron paralizadas, pareciendo que ya no había esperanza de poder lograr un acuerdo. No obstante, tanto la Regencia como las Cortes habían alimentado grandes esperanzas de que la mediación británica podría muy bien significar el rápido final de las revoluciones americanas, por lo que se pensó que valía la pena consultar al Consejo de Estado acerca de cuál sería el proceder más aconsejable. Diecinueve documentos diferentes, reunidos en el curso de las negociaciones iniciales, fueron enviados al Consejo, comenzando los consejeros a redactar sus particulares pareceres (4).

Garay terminó su informe, de algo menos de 150 páginas, el 1 de marzo de 1813 (5). Aclaró en primer término que aunque había aprobado la idea de una mediación extranjera, los términos británicos eran inaceptables:

No podía haber nación ninguna que en circunstancias iguales a las nuestras pudiese convenir en dar poderes en el sentido muy amplio y liberal a los agentes de otra por muy amiga y aliada que se la suponga sin comprometer su honor, su gloria y sus intereses... (6)

No veía razón alguna para creer que los insurgentes americanos quisieran aceptarla, pues lo que éstos exigían no eran únicamente concesiones y reformas:

No nos cansemos, las turbaciones de Buenos Aires y Santa Fe no tienen ni pueden tener por objeto más concesiones que los que dirigen aquellos países saben muy bien que no necesitaban mediación ninguna para alcanzarlas de su Patria; lo que se dirigen sus planes y conducta es a la independencia y separación absoluta (7).

Pensaba que, en su conjunto, los americanos eran «el pueblo más sencillo y fiel de la tierra», pero que se había forzado a la mayoría pasiva a aceptar la voluntad de una minoría de ambicio-

(3) Las actas del *Consejo de Estado* del 29 de febrero de 1812 al 23 de mayo de 1814 se encuentran en el AHN de Madrid, sección Estado, leg. 12 d.

(4) Una lista sumaria de estos documentos se halla en AHN, Estado, leg. 745, núm. 17.

(5) El informe de Garay está en el MN de Madrid, ms. 455.

(6) MN, 455, fols. 266-67.

(7) *Ibíd.*, fols. 267-68.

tos tiranos sin escrúpulos (8). Estos, los líderes rebeldes, habían sido seducidos por las falsas promesas de ayuda que le dio Napoleón y era obvio que «para esta gente la mediación es absolutamente inútil» (9).

Sin embargo, y a pesar de que la subversión francesa había sido una de las principales causas del estallido de las revoluciones, las acciones británicas habían operado como un factor mucho más significativo. Los británicos habían resultado ser unos aliados desleales, hipócritas e indignos de confianza. Se había permitido conspirar en Londres al «traidor Miranda» y «ningunas diligencias se practicaron para entorpecer estas intrigas y se dejó que aquel malvado llevase a cabo sus perversas y traidoras intenciones» (10). Por una parte, Gran Bretaña no cumplía las disposiciones de su tratado con España que la obligaban a defender el territorio de esta última y, por otra, había poderosos motivos para sospechar que agentes británicos estaban promoviendo activamente la rebelión en el Río de la Plata. Garay insistía en que había que exigir al gobierno británico que condenara públicamente a los rebeldes del Río de la Plata. Preguntaba también qué evidencia había para suponer que Gran Bretaña había desistido de su deseo, alimentado durante muchos años, de dominar en América. Los británicos culpaban a los franceses de las revoluciones, pero,

mientras no cese la profusión con que se envían desde Londres papeles incendiarios, que soplan la discordia en aquellos desventurados y alucinados países; perdónenme los Ministros ingleses, perdónenme los españoles que piensan de la misma manera, me cuesta mucha dificultad el ir a buscar a Francia el sostenedor de las desgraciadas turbaciones de América (11).

Garay prosiguió su virulento ataque contra los ingleses refiriéndose al libre comercio, cuestión sobre la que giraba toda la mediación. La importancia del arraigado monopolio que España mantenía sobre el comercio colonial había sido motivo de encendidos debates en Cádiz, que se prolongaron durante meses, y un significativo sector de la opinión en las Cortes y en la Regencia había llegado a la conclusión de que era preciso realizar cambios fundamentales (12). Los representantes americanos habían afirmado que

(8) *Ibíd.*, fol. 264.

(9) *Ibíd.*, fol. 324.

(10) *Ibíd.*, fols. 300-01.

(11) *Ibíd.*, fol. 304.

(12) Ya traté anteriormente con más detalle la cuestión del libre comercio en "Spain and the Latin American wars of independence: the free trade controversy, 1810-1820", *Hispanic American Historical Review*, núm. 61, mayo de 1981, págs. 209-234.

la abolición del monopolio era una reforma esencial, así como un requisito básico para el restablecimiento de la paz, siendo la única medida que por sí sola podía persuadir a los rebeldes de la expresa voluntad de España de inaugurar una relación nueva y más equitativa con el imperio. Otro grupo, que ni aceptaba ni rechazaba esta posición, sostenía que el monopolio era un triunfo en la partida que habría que jugar para atraer la ayuda extranjera, necesaria para negociar con los rebeldes. De esta forma, y a cambio de ayuda diplomática, militar o económica en la lucha contra los rebeldes, se podía conceder a Gran Bretaña o a cualquier otra potencia extranjera privilegios especiales en el comercio americano. La comunidad de comerciantes peninsulares y, especialmente, la de los gaditanos, rechazó cualquier sugerencia de negociar el monopolio. Se trataba de su sustento y, en realidad también, del sustento de la economía española. Argumentaban que sin la protección que proporcionaba a la economía sería el fin de la industria, la agricultura y el comercio.

Garay, a quien no se conocían lazos particularmente estrechos con los comerciantes gaditanos, se mostró, no obstante, solidario con su punto de vista. Era vital que se mantuviera la protección sobre la industria española:

Es cosa sabida que la industria y comercio de un país no pueden resistir a las de otro más sobresaliente sin que las leyes protectoras de la prosperidad nacional procuren, por medio de reglamentos que graven la industria extranjera, ventajas a la propia, la cual en algunas naciones ha obligado hasta prohibir absolutamente la concurrencia, especialmente en artículos que quieren fomentar (13).

No dudaba Garay de que si se abrieran los mercados americanos al comercio directo del extranjero ello supondría el colapso para la industria española y el fin del monopolio significaría «dar el golpe de gracia a un moribundo». Más aún, no sólo se destruiría a los comerciantes que orientan su actividad hacia América y obtienen sus beneficios del comercio americano, sino que:

el perjuicio verdadero lo sentirían los fabricantes de algodón, de quincalla y de otros mil objetos de la devastada Cataluña, los de sedas de Valencia, los de liezos de Galicia; los de surtidos, sombreros y paños de todo el reino; de aquí en el último resultado, los propietarios, los arrendadores de tierras que venden sus cosechas...(14)

---

(13) MN, 455, fol. 278.

(14) *Ibid.*, fol. 280.

Es decir, si desaparecieran sus mercados protegidos de América los industriales, granjeros y productores españoles de todo tipo de bienes sufrirían un daño incalculable al no tener posibilidades de competir con productos extranjeros más baratos que inundarían América.

De hecho, Garay sostenía que la decadencia de la industria española se podía atribuir en gran medida a la creciente violación del monopolio que se estaba produciendo en los últimos años. Por consiguiente, lo que se necesitaba no era su supresión, sino su reforzamiento para asegurarse de que no se permitiría a los productos extranjeros una entrada directa en las colonias. El sistema comercial estaba efectivamente necesitado de una reforma, pero únicamente dentro del contexto del monopolio preexistente. Las exigencias británicas tendentes a que se permitiera a sus comerciantes el acceso directo y prácticamente sin límites no eran aceptables y, por tanto, al ser dichos requerimientos una condición para ofrecer su mediación, ésta no era admisible. Por otra parte, la cuestión planteada por los americanos en el sentido de que la supresión del monopolio era una consecuencia lógica del *status* de igualdad con respecto a la metrópoli que se les había otorgado recientemente, tampoco se podía sostener:

El libre comercio no es una consecuencia inmediata de la igualdad de derechos concedida a los americanos, la cual puede subsistir o bien impidiéndolo del todo, o bien estableciendo las restricciones que la Nación tenga por convenientes, para no causar su aniquilación, cuya operación requiere mucha circunspección y pulso; y siendo esto incompatible con la celeridad con que es necesario impedir el derramamiento de sangre humana, objeto primario de la mediación, no puede ésta admitirse con las bases en que está fundada (15).

Las condiciones británicas para mediar también incluían el requisito de que habría que aplicar reformas liberales a las colonias, lo que llevó a Garay a una defensa del pasado histórico de España como potencia imperial. España, insistía, ha fomentado siempre el desarrollo de América en todos los campos, y los españoles tienen derecho a sentirse orgullosos de su pasado colonial. Desde 1810 se estaba llevando a cabo un sincero intento de mejorar las relaciones con los «hermanos» americanos, pero la reforma debe ir en beneficio de toda la familia hispánica y era absurdo sugerir que la declaración de igualdad significaba que todo el sistema económico podría o debería ser inmediatamente transformado. Nadie en América, observaba, había interpretado el significado del término igual-

(15) *Ibíd.*, fol. 296.

dad en el sentido de que los americanos habrían de pagar los mismos impuestos que los españoles. Había que estudiar cuidadosa y completamente, a la luz de las circunstancias, como la experiencia enseña, los cambios que habría que acometer. Por ejemplo, hacía algunos años que se había reconocido que España no podía abastecer a los mercados americanos de todas sus necesidades, de **aquí que:**

Nuestras justas y sabias leyes suplían, dejándolas la libertad amplísima de fabricar y cultivar cuanto quisieren en unos países en que, además de haber ya bastantes fábricas, no hay género ninguno europeo que no prospere...(16)

No había evidencia que justificara la acusación hecha por los enemigos de España de que las provincias americanas —«no son colonias»— tuvieran restringidas sus actividades económicas y si se otorgara a los británicos o cualesquiera otros la concesión del libre comercio, ello acabaría con las prósperas economías americanas. El altruismo de España y sus sacrificios en beneficio de los americanos deberían ser motivo para recibir las alabanzas de otras naciones:

Las liberales declaraciones hechas a aquellos países han sido en perjuicio de la Madre Patria, que ha sacrificado gustosa y generosamente sus intereses en favor de sus hermanos de Ultramar(17).

Evidentemente, Garay no favorecía la adopción de una actitud conciliadora hacia los rebeldes, recalcando que no se deberían ofrecer más concesiones o reformas. Para él, la única y auténtica solución a la situación era la del uso de la fuerza, la supresión militar de los insurgentes, especialmente de los del Río de la Plata. Sugería que se podría negociar con Gran Bretaña un tratado por el cual se concedería a los británicos permisos para llevar a cabo expediciones mercantiles estrictamente controladas a cambio de que proporcionara a España «dinero, fusiles, vestuarios y demás artículos necesarios para hacer la guerra con fruto» (18). Gran Bretaña y España podrían también publicar un manifiesto conjunto en el que se anunciara a los rebeldes que no se les consentiría obtener la victoria en su lucha por la independencia.

A lo largo de su extenso informe, se observa claramente que Garay sentía que el orgullo y la dignidad españoles habían sido insultados por la intervención británica en lo que para él era un

(16) *Ibid.*, fols. 283-84.

(17) *Ibid.*, fol. 296.

(18) *Ibid.*, fol. 297.



asunto de la estricta competencia del gobierno de Cádiz. Las declaraciones británicas de que España era, por sí misma, impotente e incapaz de hacer frente a las colonias disidentes eran una ofensa al honor nacional:

El modo con que la Nación ha sido tratada en esta negociación es injusto, indecoroso, perjudicial a los pueblos reunidos contra el tirano común y desdice altamente de lo que una Nación amiga y aliada, que tantos sacrificios ha hecho y hace, debía esperar en medio de sus infortunios sufridos para la causa común, de otra tan magnánima y poderosa como la Inglaterra (19).

Aunque, como ya hemos visto, las opiniones de Garay sobre los efectos que produciría la supresión del monopolio comercial no eran compartidas, ni mucho menos, por todos sus contemporáneos en Cádiz, ni siquiera por sus colegas en el Consejo de Estado (20), sin embargo, sus puntualizaciones generales sobre las revoluciones americanas reflejan lo que era la reacción española típica. Su hostilidad y recelo hacia los británicos eran sentimientos que compartían muchos españoles y, a pesar de los años de estrecha alianza en la lucha contra Napoleón, nadie en la Península confiaba en los motivos y promesas británicos con respecto a América (21). Pensaba que los británicos eran oportunistas, arrogantes y ambiciosos, siempre bien dispuestos a la obtención de ganancias territoriales y privilegios mercantiles. Igualmente, el altanero desdén que Garay mostraba por los insurgentes reflejaba cuáles eran los tradicionales sentimientos españoles de superioridad hacia los americanos que, según la opinión ampliamente extendida, eran seres inferiores incapaces de llegar nunca a igualar los logros económicos y culturales de la metrópoli. El levantamiento revolucionario, justo en el momento en que la Madre Patria luchaba por su propia supervivencia, era algo que sólo se podía esperar de los detestables criollos, que nunca manifestaron el respeto y la gratitud debidos a generaciones de españoles que habían llevado la civilización a un continente bárbaro. Por consiguiente, el mejor medio para acabar con las revoluciones era el empleo de la fuerza militar y Garay no parecía tener dudas de que, caso de estar bien equipadas, las tropas españolas tendrían pocas o ninguna dificultad para derrotar a los ejércitos rebeldes.

(19) *Ibíd.*, fols. 323-24.

(20) Por ejemplo, en su voto particular de 30 de abril de 1813, Andrés García, Pedro Cevallos e Ibar Navarro se opusieron a las opiniones de Garay. AHN, leg. 745, núm. 17.

(21) La opinión española acerca de los motivos británicos estaba bien resumida en un informe de política exterior de junio de 1820: "Tanta falta de buena fe como sobra de espíritu mercantil": 'Negociados de la primera Secretaría del Despacho de Estado al cargo del oficial D. Diego Colón, Palacio de Madrid, 30 de junio de 1820', AHN, Estado, leg. 3024.

Estas ideas y prejuicios que Garay opuso a la proposición británica de mediación prevalecieron en el Consejo de Estado y aunque se expresaron opiniones contrarias finalmente fueron ampliamente aprobadas las suyas, pasando a formar la base de la consulta final expedida el 19 de mayo de 1813 (22). La vuelta de Fernando VII al poder en 1814, y la subsiguiente reimpoción del sistema constitucional, trajo consigo una reactivación de la política frente a las revoluciones, pero no parece que Garay, que fue nombrado miembro honorario del Consejo de Estado, estuviera entre los que fueron consultados. Más tarde, en diciembre de 1816, fue designado para el puesto clave de ministro de Hacienda. Las ideas y esfuerzos que desplegó para reformar el sistema fiscal atrajeron, tanto en aquel momento como desde entonces, mucha atención, permaneciendo también estrechamente vinculado con la formulación de la política americana. Durante los dos años que permaneció en este puesto el problema colonial fue, una vez más, objeto de exhaustivas discusiones, dedicándole el gobierno un gran porcentaje de tiempo y esfuerzo. Fernando había cifrado sus esperanzas en que el envío, en 1815, de la expedición de Morillo le reportaría un rápida victoria militar, pero hacia 1816 era ya obvio que la política militar estaba fracasando y que el deseo de independencia se extendía rápidamente por todo el imperio. La respuesta de Fernando VII fue la de crear nuevos organismos consultivos con instrucciones de asesorar sobre la política futura; entre los consultados estaba el conde de Casa Flores (23). Aconsejó éste la aprobación de toda una serie de concesiones a las demandas americanas, entre las que se incluía la liberalización del sistema comercial, aunque no la completa abolición del monopolio. Advirtió que la situación era crítica y que muchos estadistas opinaban que la independencia de América era ya inevitable. Si España quería sacar ventajas de la crisis era preciso aceptar la necesidad de proceder a cambios fundamentales, por muy dolorosos y penosos que fueran para el orgullo nacional. Se debería borrar la propia palabra «colonias» de la mente y habría que poner el mayor cuidado en la selección de los funcionarios coloniales. Habría que hallar los medios para dar curso, más eficazmente, a las quejas de los americanos, así como para levantar las restricciones que se ponen a su industria y agricultura.

El 7 de diciembre de 1816, Fernando remitió este informe a Garay para que lo comentara. Garay rechazó inmediatamente casi todos los puntos contenidos en él, confirmando así que sus opiniones

---

(22) AGI, Sevilla, Estado 88, núm. 28.

(23) El informe de Casa Flores está en AGI, Estado 87, núm. 28.

reaccionarias y conservadoras no habían cambiado desde los tiempos de Cádiz (24). Creía que no había razones en las que basar la necesidad de un cambio en el sistema español de gobierno imperial:

Las leyes sumamente sabias, filantrópicas, prudentes y generosas que se dictaron para América no pueden menos de convenir y convienen en efecto a todos los tiempos y situaciones, aun en la época misma de la revolución. Y puede desafiarse a que no se señalará una sola ley inoportuna ni ociosa, si se combina bien con otras de su especie.

Mayores concesiones a los americanos no tendrían efecto ni sobre los rebeldes ni sobre la economía americana, porque los indios y castas eran gente de naturaleza holgazana a la que había que obligar a trabajar:

Por muchas permisiones y fomentos, no avanzará en las colonias la labranza ni el artefacto si no se permite forzar para el campo y los talleres al Indio y al casta.

Por lo que se refería a la recomendación de Casa Flores de que habría que seleccionar con mayor cuidado a los funcionarios, especialmente a los virreyes, no había evidencias, o muy pocas, que señalaran que el actual sistema contuviera procedimientos erróneos:

Siempre se ha tenido particular cuidado en la elección de los sujetos que hayan de ir a mandar en las Américas y, generalmente, se ha elegido bien en todos tiempos... y de 65 virreyes de Nueva España no hay cinco acusados de codicia.

Finalmente, Garay repetía su oposición al principio de igualdad entre españoles europeos y americanos. Ni eran ni podrían ser iguales y ningún interés podría pretender que lo fueran:

El mayor mal que podría hacerse a los Americanos sería igualarlos con los Españoles en los ramos de Real Hacienda: allí no se conoce más que algunas rentas fundamentales indirectas todas, y todas reglamentadas por los mayores hombres de estado. Los defectos que haya pertenecen a la conducta de los empleados, que nunca puede ser muy pura en un país de mucho lujo y demás inmoralidad.

De esta forma, Garay mantuvo su postura dura e inflexible respecto a la crisis colonial. Aunque es muy posible que Fernan-

(24) El informe de Garay está en *ibíd.* Aunque no está firmado, se cree que es suyo: vid. P. TORRES LANZAS, *La independencia de América. Fuentes para su estudio. Catálogo de documentos conservados en el Archivo General de Indias de Sevilla*, Madrid, 1912, vol. 4, núm. 5227. No aparece numeración en los folios.

do VII compartiera esta posición, muchos de sus colegas en el gabinete y en los consejos asesores disientían. A comienzos de 1817 la mayoría de los consejeros del rey se mostraban favorables a una política de reformas que incluyera la supresión del monopolio comercial y un esfuerzo renovado para lograr la mediación extranjera. A lo largo de 1817 y 1818 tuvo lugar, especialmente en el Consejo de Estado, un prolongado y a menudo tormentoso debate centrado en la elaboración de una nueva política; se produjo una clara división entre los que defendían un enfoque moderado, y básicamente político, y los que querían que se incrementara el esfuerzo militar para derrotar a los rebeldes. Garay participó en todas las discusiones y, como ministro de Hacienda, su papel fue clave, aunque parece que personalmente estaba resignado ante el hecho de que poco podía hacer España para detener el curso de los acontecimientos en América. Una importante parte de sus responsabilidades ministeriales consistía en buscar procedimientos para reunir el dinero necesario para pagar la reconquista exigida en la Corte por la facción jingoista, pero pronto llegó a la conclusión de que las cantidades precisas no estaban disponibles. Y así, en la reunión del Consejo de Estado del 22 de enero de 1817, apoyó la proposición del ministro de la Guerra, que pedía la suspensión de todas las expediciones militares a América. Garay mantenía que el envío de ejércitos a las colonias era costoso y a la vez peligroso, porque muchos desertaban para unirse a los rebeldes. España no estaba capacitada para someterlos por la fuerza, por lo que habría que hacer un nuevo esfuerzo para conseguir la ayuda británica (25).

Durante los siguientes meses de aquel mismo año los ministros del gobierno, los miembros de los Consejos de Estado e Indias, así como otros muchos organismos asesores, estudiaron nuevamente la situación en previsión de una importante sesión informativa que se desarrollaría ante el rey en el Consejo de Estado. Finalmente, las deliberaciones comenzaron en el Consejo el 10 de septiembre de 1817 y, durante los dos meses siguientes, los procedimientos de sus reuniones semanales estuvieron centrados en la crisis colonial. Estas sesiones, que presidió Fernando VII, mostraron la profunda división de opiniones existente en el seno del gobierno, así como la falta de consenso acerca de lo que debía hacer con el imperio. La discusión se desarrolló en torno a un detallado plan que presentó el ministro de Estado, José García de León y Pizarro. Identificaba éste veintidós puntos, entre los que incluía una mezcla de prioridades, opciones y proposiciones firmes. Abogaba, en síntesis, por

---

(25) *Consejo de Estado*, 22 de enero de 1817, AHN, Estado, lib. 19d.

una política coordinada que descansara sobre la reforma política y mercantil, incluyendo, en caso necesario, la mediación británica y el uso limitado de la fuerza. Si Gran Bretaña garantizaba el éxito de su intervención, podría recibir a cambio ciertos privilegios comerciales. Se debería autorizar, además, el libre comercio en las regiones que ya hubiesen sido pacificadas.

En el debate inicial fue pronto evidente que el punto más controvertido sería el del libre comercio. Un grupo de consejeros y ministros, a cuyo frente figuraba el ministro de Justicia, Juan Lozano de Torres, se negó firmemente a aceptar cualquier reducción del techo del monopolio o del esfuerzo militar. A medida que se iban celebrando sesiones esta división de opiniones se radicalizaba, desembocando finalmente en la formación de tres grupos: los que eran favorables a hacer concesiones; los que eran contrarios, y los que deseaban un compromiso. Sorprendido quizás por aquella firme oposición al libre comercio, Garay se situó entre los que buscaban un compromiso, aunque, en un principio, sin gran confianza y con mucho cuidado. En su discurso, que había preparado con antelación a la reunión, declaró que seguía creyendo que el fin del monopolio sería desastroso para España:

Si los puertos de América se abren a los extranjeros para que directamente hagan el comercio desde los suyos, irá por tierra nuestra agricultura, industria y navegación, y en América se agotarán enteramente estas fuentes de la riqueza (27).

Sin embargo, se mostraba ya entonces de acuerdo con que el deterioro de la situación exigía algún tipo de compromiso. Pensaba que se podría establecer un conjunto especial de regulaciones comerciales mediante el cual se permitirían ciertas modalidades de comercio extranjero dirigido a puertos previamente señalados, pudiendo los americanos, por su parte, transportar sus productos donde quisiesen con la condición de que lo hicieran siempre en barcos de pabellón español.

Pero, continuaba, los cambios en el sistema comercial no eran la primera prioridad. La acción más importante que habría que emprender habría de ser la de iniciar conversaciones con los rebeldes de Buenos Aires. Habría que enviar comisionados a Brasil, desde donde entrarían en contacto con personas influyentes en Buenos Aires. Tendrían que estar autorizados para ofrecer la li-

---

(26) *Consejo de Estado*, 10 de septiembre-18 de octubre, 13 de noviembre de 1817, AHN, Estado, lib. 19d.

(27) Citado en E. A. HEREDIA, *Planes españoles para reconquistar Hispanoamérica*, Buenos Aires, 1974, pág. 327.

bertad total de producción agrícola e industrial, amnistía por los delitos cometidos en el pasado y la promesa de que la mitad de los puestos civiles y eclesiásticos quedaría reservada para americanos. Si los rebeldes rechazaran estas propuestas, su negativa se haría pública para resaltar ante otras naciones el hecho de que España estaba buscando una solución pacífica. Si esta iniciativa fracasara, sería evidente que no se podría restaurar la paz sin recurrir a algún tipo de intervención diplomática internacional.

Por lo que se refería a la mediación británica, Garay mantenía su punto de vista en cuanto a que las condiciones estipuladas por España en 1813 seguían estando vigentes y, si entonces fueron rechazadas, no era probable que se aceptaran en aquellos momentos. Por consiguiente, parecía más prudente tratar de que otras potencias europeas se interesaran tanto por intervenir diplomáticamente como por, en caso necesario, respaldar y reforzar la campaña militar. Finalmente, con respecto a la cuestión de la acción militar, Garay se reafirmaba en su opinión de que las expediciones militares enviadas desde la Península constituían un despilfarro de los recursos disponibles. Caso de no haber ninguna otra posible línea de acción habría que concentrar en Buenos Aires el esfuerzo militar y, para dirigir cualquier ataque contra aquella región, había antes que firmar un tratado con Brasil.

Un mes más tarde, en la sesión del Consejo del 15 de octubre, parece que la posición de Garay respecto al monopolio comercial cambió aún más. En aquella ocasión declaró lo siguiente:

Mirado el comercio libre en abstracto no puede menos de considerarle como ocasión de los mayores males y contrario a la prosperidad de la Península, pero que las circunstancias exigen que se mire a otra luz; que no siéndonos posible impedir el que se esté haciendo el comercio libre, fuera de ser en vano resistirlo, ninguna otra garantía hay que se pueda presentar para negociar la mediación y habremos de perderlo todo. Así, pues, fue su voto que se concediese, pero entrando a tratar de él por grados y conviniéndose, si puede lograrse, que sea por rodeos (28).

Finalmente, tras una airada discusión, el Consejo decidió mayoritariamente tratar de atraer la mediación extranjera ofreciendo a cambio concesiones comerciales. No obstante, los esfuerzos diplomáticos de Pizarro fueron infructuosos y, como la situación en las colonias se iba deteriorando rápidamente, el Consejo de Estado centró de nuevo su atención en América en abril y mayo de 1818. Pizarro trató denodadamente de convencer a Fernando y a sus co-

---

(28) Cita de las *actas del Consejo de Estado*, AHN, Estado, lib. 19d.

legas consejeros de la urgencia que imponía la crisis haciendo tres propuestas específicas: un comité de generales estudiaría una posible expedición militar a Buenos Aires; se ofrecería una amplia amnistía a los españoles exiliados, y el rey Fernando, de un modo espontáneo e inmediato, autorizaría la participación extranjera en el comercio con América, una participación que España no podía ni negar ni detener y que, habiendo sido ya acordada en principio, no esperaba más que su anuncio público.

Fernando VII descartó rápidamente la idea de una amnistía, centrándose la discusión en la expedición a Buenos Aires y en la cuestión del libre comercio. Las opiniones de Garay sobre estos dos asuntos no habían cambiado significativamente, sin embargo se había vuelto más pesimista. «Atacar a quien ataca», dijo, era conveniente, y si se trataba sólo de suprimir a los insurgentes mediante una acción militar, eso era posible. Pero,

Por desgracia, peleamos con todas las naciones que los auxilian, y en este caso nuestras armas son enteramente desiguales, de ningún fruto nuestros esfuerzos y el resultado que debe producir esta lucha no puede dejar de ser funesto a la Península y a las mismas Américas (29).

El principal enemigo de España era un nuevo tipo de derecho público que «choca contra todos los principios de la razón y sana moral y que destruye los más sagrados pactos de la sociedad civil». Ningún país había declarado la guerra y, sin embargo, muchas de las llamadas naciones amigas estaban ayudando abiertamente a los rebeldes americanos, así como ignorando las quejas que España formulaba con respecto a esta conducta. Una expedición militar que se enviara al Río de la Plata podría tener cierto éxito inicial, pero la derrota de los rebeldes no se podía conseguir de un modo permanente. Con el constante auxilio de la ayuda exterior lograrían rehacerse y la consecuencia inevitable sería que «se hace interminable la guerra, guerra imposible de sostener sin la ruina absoluta de ambos hemisferios». Sencillamente, España no disponía de los recursos necesarios para hacer frente a un conflicto de estas proporciones: «No tiene de dónde sacar cien millones que se necesitan cada año para ello, ni menos diez mil hombres sin su absoluto exterminio.»

A la luz de estos factores, era esencial atraerse la ayuda extranjera y, por muy opuesto que Garay se mostrara hacia el libre comercio, era éste el único camino para conseguirla. En consecuencia,

(29) Estas y las siguientes citas están sacadas de las *actas del Consejo de Estado de abril-mayo de 1818*, AHN, lib. 21.

propuso «que se vaya con mucha parsimonia en el envío de expediciones» y que se insistiera en cada uno de los esfuerzos destinados a convencer a las potencias extranjeras para que se prestaran a detener las revoluciones suspendiendo la ayuda que enviaban a los rebeldes. Para evitar un derramamiento de sangre innecesario había que aplicar, en primer lugar, soluciones políticas para, en caso de que fracasaran, intentar el último recurso de fuerza. No se debería enviar la expedición a Buenos Aires hasta haber explorado todos los caminos alternativos y obtenido las garantías de Brasil.

Esta fue la última intervención importante de Garay en la cuestión de las revoluciones americanas. Durante las siguientes semanas, que habrían de ser las últimas de su mandato como ministro de Hacienda, participó en reuniones del gabinete en las que volvía a repetir su opinión pesimista acerca de la capacidad de España para evitar la separación de las colonias. Decía que no había dinero :no hay medios, no hay arbitrios, el estado eclesiástico no puede más, ni el civil tampoco (30). Poco tiempo después, el 14 de septiembre de 1818, Garay fue cesado y desterrado, siendo acompañado por Pizarro y Vázquez Figueroa (Marina), sus colegas más próximos a sus posiciones. Aunque la salida de los tres ministros acarreó rivalidades faccionales y políticas en la Corte, no hay prácticamente dudas de que el principal factor que influyó en la decisión de Fernando fue el hecho de que sus opiniones no coincidían con las del monarca. Fernando no perdió nunca la esperanza de poder reconquistar militarmente su imperio y parece que finalmente se cansó de las evasivas y dudas de sus ministros. Por lo que a él se refería, el objetivo de restablecer su dominio en América no se estaba alcanzando y no aceptó de buen grado que se le dijera que se trataba de una empresa virtualmente imposible, al menos si no se contaba con asistencia extranjera. No parece que creyera las advertencias de Garay, según las cuales la monarquía no contaba con los recursos financieros o humanos necesarios para empezar una nueva y larga guerra y, desde su perspectiva, Garay había fracasado en una de sus responsabilidades primordiales, a saber, la de proporcionar el dinero para pagar los barcos, los hombres y el material precisos. Consiguientemente, Fernando VII decidió cesar a sus ministros para sustituirlos por hombres más belicosos que estaban deseando decirle lo que él quería oír, esto es, que los ejércitos españoles podrían y lograrían reconquistar América.

Garay volvió a reaparecer en la escena pública en 1820, cuando fue nombrado consejero de Estado en el segundo régimen constitu-

---

(30) AGI, Estado 90, núm. 123.



cional, pero no hay documentos que testimonien sobre sus puntos de vista en relación con la situación en la que se encontraban entonces los movimientos de independencia en América. Garay murió en 1823, antes de que la batalla de Ayacucho pusiera fin al imperio español en el continente americano. No es probable que hubiera cambiado de opinión y seguramente habría seguido pensando, como muchos de sus contemporáneos, que las revoluciones eran la obra de hombres sin principios, desagradecidos y despreciables que debían a España su civilización, su lengua, su cultura y su religión. Aunque estrecho de miras y reaccionario con respecto a las colonias, Garay creía firmemente en la justicia de la causa española y miraba con orgullo al pasado de su país como potencia imperial. No podía aceptar que los americanos tuvieran motivos de queja por el tratamiento que recibían de la Madre Patria, lo que obviamente le llevaba a mostrar muy poco respeto por el talento de aquéllos. Los españoles, como Garay, eran capaces de autoconvencerse de que el nivel de madurez política y económica alcanzado hasta entonces por las colonias era insuficiente para sustentar su independencia y, en consecuencia, pensaban que era su deber resistir a cualquier movimiento que pretendiera conseguir su separación de la metrópoli. Pero Garay y otros muchos pensaban que los verdaderos malvados eran los británicos. Estos, según se creía fervientemente, habían suspirado durante mucho tiempo por las posesiones territoriales en América y nunca aceptaron de buen grado la política comercial y monopolística de España. Consecuentemente, se aprovecharon de la impotencia española durante la invasión francesa de la Península para fomentar la revolución en el imperio y, una vez logrado este objetivo, negarse tenazmente a ofrecer cualquier tipo de asistencia para detenerla, haciendo caso omiso de las obligaciones contractuales que le pudieran obligar con respecto a su antiguo aliado. Para Garay —y también en este caso su posición es paradigmática— la actitud británica era, además de imperdonable, un tremendo acto de ingratitud hacia el pueblo que tanto había sacrificado a la causa de la resistencia contra el enemigo común, Napoleón Bonaparte. Los españoles creían que el mundo, pero sobre todo Gran Bretaña, había contraído una deuda con ellos por su participación en la derrota de los franceses y, el que esta deuda dejara de reconocerse por la comunidad internacional, era lo que provocaba tanta amargura en hombres como Martín de Garay.