

## LA POLITICA COLONIAL ESPAÑOLA DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX: MODELOS TEÓRICOS, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

*Agustín Sánchez Andrés*

### *La condición colonial de los territorios extraeuropeos bajo la soberanía española*

En el ámbito de la ciencia política el término “colonia” admite diversos significados. No obstante, en un contexto referido al siglo XIX, dicho término presenta unas connotaciones muy definidas, aplicándose genéricamente a todo tipo de territorio geográficamente exterior al ámbito tradicional del estado-nación metropolitano, cuyos grupos humanos autóctonos son ajenos al proceso de toma de decisiones relativas a dicho territorio. Es decir, que dichas decisiones son adoptadas en otro lugar, por un gobierno que carece de representatividad respecto a las colectividades existentes en aquel territorio y, a menudo, obedecen exclusivamente al beneficio de la potencia colonial y de su población, tanto si ha permanecido en la metrópoli como si se ha establecido en la colonia<sup>1</sup>.

Este fue el caso de los territorios extraeuropeos bajo la soberanía del Estado español durante la segunda mitad del siglo XIX. El núcleo de dichos territorios estaba constituido por fragmentos dispersos del antiguo imperio colonial, emancipado de España en las primeras décadas del siglo: Cuba, Puerto Rico, Filipinas y el archipiélago de las Marianas.

1. La bibliografía existente sobre el concepto de colonia es muy amplia. A título orientativo citamos una serie de obras clásicas que se han ocupado del problema, como las de D.N. Winch, *Classical Political Economy and Coloniales*, London, Bell, 1965; H. Gollwitzer, *Europe in the age of Imperialism (1880-1914)*, London, T&H, 1969; H. Magdoff, *Imperialism: from the colonial age to the present*, New York, Monthly Review Press, 1978; D.K. Fieldhouse, *The colonial empires: A comparative survey from the eighteenth century*, London, Mac Millan, 1982; E.J. Hobsbawn, *La era del imperialismo (1875-1914)*, Madrid, Labor, 1989.

Colonias a las que se añadirán, a lo largo de la segunda mitad del XIX, un pequeño enclave en el Golfo de Guinea (1858) y los archipiélagos de las Carolinas y las Palaos en el Pacífico (1885), territorios que, si bien bajo soberanía española desde mucho antes, no fueron ocupados *de facto* hasta este momento.

Si el carácter colonial de los territorios asiáticos, oceánicos y africanos siempre estuvo claro, en el caso de las colonias antillanas, existió una cierta ambigüedad respecto a la consideración jurídico-administrativa de dichos territorios coloniales, a los que se equiparaba nominalmente con el resto de las unidades político-administrativas de la Metrópoli, en calidad de “provincias de Ultramar”, dentro de los sucesivos marcos constitucionales del Estado español existentes a lo largo de este periodo. Si bien, matizando inmediatamente este extremo a través de la supeditación de dichas “provincias” a una legislación especial, traducida a su vez en un ordenamiento político-administrativo de carácter colonial<sup>2</sup>.

Pese a la ambigüedad del *status* jurídico-administrativo de los territorios antillanos españoles y a la reiterada negativa de la mayoría de la clase política del periodo a reconocer el carácter colonial de dichos territorios, la condición colonial de los mismos es evidente. No pretendemos extendernos sobre los diversos elementos que definen la existencia de una relación colonial, que por lo demás han sido bien estudiados (desigualdad del marco jurídico aplicado, en especial en lo que a los derechos del individuo se refiere; falta de representatividad y matizaciones a la misma cuando finalmente es implantada; estructura administrativa particular, conformada mayoritariamente por metropolitanos y con una anormal presencia de los mecanismos coactivos del Estado...)<sup>3</sup>. La presencia de todos estos elementos, de forma más o menos matizada, en el análisis del carácter y organización de los territorios ultramarinos españoles del último tercio del siglo XIX, nos permite constatar que aquéllos estuvieron integrados mayoritariamente por un grupo humano que, aunque organizado políticamente, careció de poder político, es decir, de la facultad de poder adoptar por sí mismo las decisiones relativas a lo que C.J. Smith denomina los objetivos del cuerpo social y los medios para alcanzar dichos objetivos<sup>4</sup>, ya que éstos eran determinados desde la Metrópoli. Dichos territorios, al margen de la terminología empleada para referirse a los mismos, tuvieron, por lo tanto, un incuestionable carácter colonial.

2. «Las provincias de ultramar serán gobernadas por leyes especiales», art. segundo adicional de la Constitución de 1837, recogido por el art. 80 de la Constitución de 1845, los arts. 108 y 109 de la Constitución de 1869 y los arts. 89 y transitorio del título XIII de la Constitución de 1876. En J. Esteban, *Las Constituciones españolas*, Madrid, Taurus, 1981.

3. Una síntesis de dichos elementos puede consultarse en R. Strausz-Hupe, *La idea del colonialismo*, Madrid, Tecnos, 1969, p. 12 sgg.

4. C.J. Smith, *Introducción a la Ciencia política*, S. Juan, Río Piedras, 1971, p. 57.

## *Elementos de definición de una política colonial*

La existencia de territorios coloniales dentro del ámbito de soberanía de un Estado presupone necesariamente la articulación y desarrollo de una política colonial. En este contexto, debe rechazarse el tópico relativo a la inexistencia de una política colonial en los sucesivos sistemas políticos y gobiernos, que se alternaron en España durante la segunda mitad del XIX. Ahora bien, antes de estudiar las políticas en materia colonial, ensayadas por las diferentes versiones del Estado liberal consolidado de la segunda mitad del XIX, hemos de proceder a definir, a grandes rasgos, que elementos configuran la política colonial de un Estado.

Según los planteamientos enunciados de forma más general por J.P.W. Lapierre<sup>5</sup>, la política colonial de un Estado estaría constituida por el complejo de decisiones sucesivas y simultáneas dirigidas hacia la concreción de unos objetivos determinados relacionados con las colonias de dicho Estado, así como el conjunto de medidas instrumentales o de ejecución arbitradas para la consecución de dichos objetivos<sup>6</sup>. Es decir, como todo conjunto de acciones políticas dirigidas a una esfera de actividad concreta, una política colonial estaría definida por la existencia de unos objetivos y unos instrumentos de acción. O lo que es lo mismo, por lo que C.B. Mac Pherson denomina «decisiones estratégicas» y «decisiones tácticas», junto a las que existiría un tipo marginal de «decisiones rutinarias», fruto del desarrollo burocrático, a través de vías y medios preestablecidos, de los dos tipos de decisiones anteriores.

Tanto las decisiones estratégicas como las tácticas estarían delimitadas por el binomio constituido por los *recursos* y *apremios* de una nación en materia colonial. Entendiendo por *recurso*, de acuerdo con la definición clásica de T.J. Cottle y J. Marsh<sup>7</sup>, todo cuanto contribuye a mantener o acrecentar las posibilidades de acción del sistema respecto a una cuestión concreta, o lo que es lo mismo, de una nación respecto a su política colonial, y por *apremio*, todo cuanto tiende a limitar la variedad de posibilidades de decisión de un Estado a la hora de formular sus objetivos en materia colonial, así como las estrategias planteadas para alcanzarlos, que, en conjunto, constituyen la política colonial de dicho Estado. Obviamente, como sucede en el caso español, cuanto más apremiado se haya un sistema, menor es su capacidad de innovar, es decir de inventar y actualizar unas posibilidades que nunca se han realizado, y, por consiguiente, menor es su capacidad de enfrentarse por sí mismo a los cam-

5. J.W. Lapierre, *El análisis de los sistemas políticos*, Barcelona, Ed. 62, 1976, p. 207.

6. C.B. Mac Pherson, *Progrés technique et décision politique*, en *Les pouvoirs de décision dans l'Etat moderne*, Paris, Unesco, 1967, p. 247.

7. T.J. Cottle - J. Marsh, *Construction d'un modèle des changements du système*, en "Cahiers Internationaux de Sociologie", XLVI, 1969, p. 79.

bios de su entorno, tendiendo a reproducir, en la medida de sus posibilidades, las pautas generales del periodo, para las que a menudo no está adaptado.

El análisis de los objetivos y tácticas que constituyen, *strictu sensu*, dichas políticas coloniales nos permite acercarnos al proceso de conformación de las decisiones en materia colonial. Es decir, al estudio de los intereses existentes en un cuerpo político, de cómo se coordinan estos intereses, de la forma en que se articulan a través de los partidos y de la manera en que los órganos de decisión convierten estas demandas en decisiones legislativas generales, administrativas o judiciales, así como del impacto de dichas decisiones sobre las fuerzas sociales actuantes.

### *La política colonial española y sus modelos teóricos en la segunda mitad del XIX*

Tres grandes modelos teóricos, relativos al marco de las relaciones colonias-Metrópoli, condicionaron las distintas políticas coloniales puestas en práctica por España a lo largo del periodo.

#### *El asimilismo y la política colonial española*

El modelo teórico hegemónico durante la mayor parte del periodo fue denominado “asimilismo”. Sumamente impreciso desde un punto de vista doctrinario, este modelo se centraba a grandes rasgos en la perpetuación, en la medida que fuera posible, del *statu quo* colonial existente desde 1824, para lo cual exceptuaba a las colonias de la plena aplicación del marco constitucional existente en la Metrópoli desde 1836. Ello suponía una regresión, respecto a la actitud de los gobiernos liberales anteriores a 1824, que habían hecho extensivos a las colonias el sistema de organización y los derechos fundamentales derivados de la Constitución de 1812. La justificación aducida era el carácter especial de dichos territorios, a los que, sin embargo, se incluía dentro del ámbito del estado-nación español, no reconociendo su condición colonial. Sostenido por los sectores directamente beneficiados por uno u otro aspecto del sistema de relaciones colonias-Metrópoli existente, dicho modelo se verá obligado a incorporar progresivamente una serie de elementos originalmente ajenos al mismo. Ello le permitió convertirse en la base de las políticas coloniales desarrolladas por la mayoría de los grupos políticos que se sucedieron en el poder a lo largo de la segunda mitad del XIX<sup>8</sup>.

8. Para un estudio de las grandes líneas del modelo asimilista véase: R. Cepero, *Azúcar y abolición*, Barcelona, EHP, 1976 y, sobre todo, I. Roldán, *La Unión Constitucional y la política española en Cuba*, Madrid, UCM, 1990.

### *El identismo*

El modelo “identista” tenía su origen en la política integradora, adoptada frente a las colonias por los constituyentes de Cádiz y continuada durante el Trienio liberal. Dicho modelo estaba basado en la completa integración de las colonias dentro de la organización político-administrativa de la Metrópoli, a través de un rápido proceso, cuyas etapas estuvieran perfectamente delimitadas temporalmente. Este último punto constituía la principal diferencia entre este modelo y el asimilista, que contemplaba dicha integración como una hipotética eventualidad, posible, tan solo, en un futuro indeterminado. Tras la exclusión de las colonias del marco de aplicación de la Constitución de 1837 y la subsiguiente pérdida de la representación colonial en las Cortes, este modelo solo será defendido ocasionalmente por sectores de la oligarquía colonial, relacionados con el cultivo de caña de azúcar o tabaco, que aspiraban a un marco comercial y fiscal más favorable para su producción, así como por segmentos progresistas de las clases medias coloniales ajenos al autonomismo. Tras el restablecimiento, entre 1868 y 1878, de la representación parlamentaria de Puerto Rico y Cuba, el identismo estaría representado por grupos políticos coloniales, como la Disidencia izquierdista de la Unión constitucional o el Partido liberal progresista. No obstante, la aceptación de las líneas básicas del mismo por importantes notables políticos metropolitanos, como Martínez Campos, así como las coincidencias formales que presentaba con el modelo asimilista, determinaron que desde la década de los Ochenta dicho modelo participara activamente en el debate político en materia colonial<sup>9</sup>.

### *El modelo autonomista*

El más moderno de los modelos teóricos, que condicionaron el marco de las políticas coloniales aplicadas por España en la segunda década del XIX, fue el autonomismo. Dicho modelo fue defendido por un sector creciente de las clases medias y la oligarquía coloniales. El eje del programa autonomista se centraba en la creación de legislativos coloniales, con plenas competencias en todo lo referente a la economía, desarrollo y administración de dichos territorios, conservando la Metrópoli la dirección de los asuntos relativos a política exterior y defensa. Dicho programa implicaba el desplazamiento político de los grupos metropolitanos asentados en las colonias y atacaba directamente los intereses de los sectores metropolitanos beneficiarios del pacto colonial.

9. No existen monografías acerca del modelo identista, al que algunos especialistas incluyen dentro del asimilismo. De ahí que el estudio del mismo, solo pueda abordarse a través de los folletos e intervenciones en Cortes de los representantes de dicha tendencia.

Discutido por primera vez a raíz de la Junta de Información de 1865, durante el Sexenio, el programa autonomista, vertebrado en torno a la mayoría de la representación puertorriqueña en Cortes, obtuvo el apoyo de los sectores más radicales del republicanismo, influyendo decisivamente en el diseño de las políticas coloniales de signo reformista, aplicadas por el Partido radical a lo largo de 1872. Tras la Restauración, el modelo autonomista reaparecería como programa colonial perfectamente definido, a partir de la constitución de los partidos autonomistas de Cuba y Puerto Rico entre 1879 y 1881. Si bien la legalidad de las tesis autonomistas no sería plenamente reconocida hasta 1881, a raíz de una sentencia en este sentido del Tribunal supremo. Desde 1886, este modelo fue incorporado progresivamente al programa de la mayoría del fragmentado espectro político republicano. Siendo adoptado, a grandes rasgos, por determinados sectores del Partido liberal fusionista, en particular por la facción gamacista, quienes tratarían de aplicarlo entre 1893 y 1895, aprovechando el creciente desmoronamiento del bloque político conservador en las colonias, representado en Cuba por la Unión constitucional. La plena aplicación de este modelo por el Gobierno Sagasta a fines de 1897, constituyó el último y vano intento español por detener la emancipación de Cuba<sup>10</sup>.

El abrumador predominio del modelo asimilista durante la mayoría del periodo y el fracaso de los sucesivos intentos en la aplicación de los modelos alternativos, han llevado a algunos especialistas a hablar de una unilinealidad en la política colonial desarrollada por España a lo largo de la segunda mitad del XIX. Dicha uniformidad es solo aparente. Por una parte, en determinadas coyunturas se trató de articular políticas coloniales muy próximas a los modelos identista o autonomista. Nos referimos en el primer caso, al fallido intento de reforma colonial protagonizado por el gobierno Martínez Campos en 1879, que se saldaría con la escisión del bloque conservador. En tanto que en el segundo, tras el tímido precedente de las reformas ensayadas en Puerto Rico por el gabinete Ruiz Zorrilla en 1872 y los nonatos proyectos federales de Pi y Margall en el verano de 1873, habría que englobar las políticas coloniales desarrolladas entre 1893 y 1895, precedentes directos de la tardía aplicación del modelo autonómico pleno en 1897. Por otra parte, y lo que es más importante, la progresiva identificación de un espectro cada vez más amplio del abanico político con alguno de los modelos alternativos, que

10. La principal fuente para el estudio del contenido y desarrollo del programa autonomista la constituye la ingente bibliografía de R. Labra. En especial sus obras *La autonomía colonial en España*, Madrid, 1892 y *La crisis colonial de España*, Madrid, 1901. Desde una óptica marxista destaca el trabajo de M. Guiral, *Autonomismo*, en E. Roig de Leuchsenrig (ed.), *Los grandes movimientos políticos cubanos en la época colonial*, en "Cuadernos de Historia Habanera", La Habana, Municipio de la ciudad, n. 23, 1943.

respondía a la aglutinación de sectores cada vez más importantes de la oligarquía colonial en torno a estas opciones, influyó decisivamente sobre la formulación de las políticas en materia colonial. De manera que, a partir de mediados de la década de los Ochenta, aquéllas respondieron en no poca medida a modelos mixtos.

Cada uno de los tres modelos anteriores respondió a un conjunto de objetivos y estrategias, que, coincidentes en algunos casos, están perfectamente diferenciados en otros.

### *Los objetivos planteados por los distintos modelos teóricos y el desarrollo de la política colonial española*

Desde una vertiente política, el principal objetivo del conjunto de las políticas coloniales ensayadas, vendría dado por la construcción, en un futuro contexto postcolonial, de un marco jurídico estable de relaciones entre las colonias y la Metrópoli. Este objetivo es consubstancial a todas las políticas coloniales desarrolladas durante esta etapa; no obstante, dicha uniformidad desaparece al analizar el carácter mismo del vínculo jurídico planteado por cada uno de los diferentes modelos que se articularon a lo largo de la segunda mitad del siglo. A este respecto, los tres modelos ensayados perseguían respectivamente: la incorporación de los territorios coloniales al marco de la nación-estado metropolitana, bien de forma incompleta y retardándola todo lo posible (modelo asimilista), bien plenamente y a corto plazo (modelo identista), o la asociación voluntaria dentro de una relación imperial o comunitaria (modelo autonómico-independentista). La construcción de uno u otro sistema de relación postcolonial constituyó el objetivo primordial de la política colonial liberal en las cuatro últimas décadas del XIX<sup>11</sup>.

A su vez, un objetivo común de las políticas coloniales ensayadas en este periodo, fue la consecución o mantenimiento de un prestigio internacional, derivado de la posesión de colonias en un marco de relaciones internacionales caracterizado por la creciente polarización entre potencias coloniales y estados susceptibles de satelización<sup>12</sup>.

En la misma línea del anterior, un objetivo coyuntural, consubstancial a las distintas formulaciones de la política colonial española, fue la instrumentalización de la misma como elemento de cohesión interna. La conversión de los sentimientos nacionales en factor de presión ideológi-

11. Este sería el objetivo último de todos los modelos de colonización. Al respecto véase W. Baumgart, *Imperialism: the idea and reality of British and french colonial expansion, 1880-1914*, Oxford, Oxford University Press, 1982.

12. J.M. Jover, *Teoría y práctica de la redistribución colonial*, Madrid, Fundación universitaria, 1979, pp. 8-12.

ca, fuertemente identificado con una serie de valores como el deseo colectivo de recuperar una grandeza perdida, la defensa del ámbito soberano del estado-nación o el ansia de expansión, provocaron el ocasional recurso a centrar la atención de la opinión pública en cuestiones coloniales con motivo de tensiones internas, en aras del efecto aglutinador conseguido por este tema en la conciencia nacional de los pueblos. Este objetivo, detonante de la intensa y poco fructífera acción exterior del gobierno O'Donnell entre 1858 y 1863, volverá a ser explotado en las dos grandes coyunturas de guerra colonial (1868-1878 y 1895-1898), así como en la crisis de las Carolinas en 1885<sup>13</sup>.

Desde una óptica económica, la explotación de las colonias era el objetivo básico del modelo asimilista, sin que ello fuera obstáculo para la falta de rentabilidad que, para el conjunto de la Metrópoli, tuvieron a la postre determinadas políticas coloniales<sup>14</sup>. Desde 1868 las colonias perdieron el carácter, que anteriormente habían tenido, como fuente de ingresos fiscales para el Tesoro de la Metrópoli<sup>15</sup>. Desde este momento, los beneficios del sistema económico impuesto a las colonias, cuyo máximo exponente fueron las Leyes de relaciones comerciales, se centraron casi exclusivamente en grupos específicos del aparato burocrático del Estado, así como en determinados sectores económicos metropolitanos. El conjunto de estos intereses constituyó el más importante *lobby* colonial, principal *apremio* sobre la política colonial en este periodo<sup>16</sup>.

La política colonial española también estuvo fuertemente condicionada en este sentido, por la incidencia de las nuevas teorías acerca del sentido y legitimación de la dominación colonial. Junto a las argumentaciones derivadas de la herencia, la superioridad racial y la misión civilizadora, como *corpus*, más bien difuso, de elementos ideológicos invocados para justificar la dominación colonial sobre un territorio, se desarrollaron a lo largo de la segunda mitad del XIX distintas teorías económicas del colonialismo, centradas en la consideración de la colonia como un complejo de relaciones que había de reportar una serie de beneficios económicos a la Metrópoli. En esta línea se enmarcan las tesis de teóricos

13. Este carácter de la política colonial, como elemento de cohesión interna en coyunturas de crisis política, ha sido constatado por Elizalde en la crisis de las Carolinas, véase M.D. Elizalde, *España en el Pacífico. La colonia de las islas Carolinas (1885-1899)*, Madrid, Csic, 1992.

14. Extremo señalado acertadamente por J.A. Hobson en su obra clásica *Imperialism: A Study*, Universidad of Michigan Press (1902), 1965, p. 451.

15. Antes de 1868, el Tesoro de Cuba transfirió al de la Metrópoli importantes remesas monetarias (los llamados "sobrantes de Ultramar"). El promedio anual de tales ingresos osciló en torno a los 12,5 millones de reales: P. Alzola, *Relaciones comerciales entre España y las Antillas*, Madrid, 1895, pp. 30-31.

16. Sobre el *lobby* colonial, véase M. Espadas, *Alfonso XII y los orígenes de la Restauración*, Madrid, Csic, 1975, pp. 271-301 y J.A. Piqueras, *La Revolución democrática (1868-1874). Cuestión social, colonialismo y grupos de presión*, Madrid, Mtss, 1992.



como E.G. Wakefield, o de estadistas como J. Ferry o J. Chamberlain, para quienes la política colonial debía centrarse en la obtención de mercados para los excedentes industriales metropolitanos, la consecución de materias primas a bajo coste y una mayor rentabilización de la exportación de capitales<sup>17</sup>. El peso de estos presupuestos ideológicos, que no comenzarán a ser impugnados hasta comienzos del siglo XX, condicionó decisivamente la concepción de la política colonial adoptada por las élites políticas españolas del último tercio del XIX, de manera que la explotación económica de sus colonias constituyó un objetivo básico de la misma. Pese a que la incompleta industrialización de la Metròpoli impedía el pleno desarrollo del sistema de relaciones económicas colonias-metròpoli, reflejado en las teorías coloniales del periodo.

Respecto a este punto, la propia indefinición del marco jurídico-organizativo de los territorios antillanos, se debió, en gran medida, a la distorsiones que el caso español presenta respecto al nuevo modelo de relaciones colonia-metròpoli configurado a lo largo de la segunda mitad del XIX. A este respecto, el modelo colonial español quedaba al margen de la nueva definición de sistema colonial, entendido como «monopolio, en beneficio de la Metròpoli, de la producción y consumo de sus colonias»<sup>18</sup>. Ello era consecuencia, tanto del alto grado de desarrollo alcanzado a mediados del XIX por Cuba, en torno a la cual va a gravitar todo el sistema colonial español<sup>19</sup>, como de la propia incapacidad de España para desempeñar el papel propio de una metròpoli industrializada. Fundamentalmente desde una óptica relativa a constituir el principal mercado de la producción colonial, función ejercida de forma creciente por Estados Unidos.

Todo ello no significa que la economía no jugara un papel fundamental en la relación de la Metròpoli con sus colonias. Puesto que los beneficios del monopolio comercial ejercido sobre las mismas, constituyeron un elemento determinante en la amortiguación del déficit crónico de las transacciones comerciales de España con el extranjero. Ahora bien, las relaciones económicas de la Metròpoli con sus colonias revistieron siempre la forma de un intercambio desigual, pues las ventajas proporcionadas por las colonias como mercado reservado a determinados sectores de la producción española nunca fueron recíprocas. Antes bien, el monopolio comercial impuesto por la Metròpoli perjudicó notablemente los inte-

17. Una selección de textos de estos teóricos puede consultarse en R. Mesa - M. Merle, *El anticolonialismo europeo. Desde Las Casas a Marx*, Madrid, Alianza, 1972, pp. 290 sgg.

18. R. Mesa, *La idea colonial en España*, Valencia, Ed. Fernando Torres, 1976, pp. 89-111.

19. J. Maluquer, *El mercado colonial antillano en el XIX*, en J. Nadal - G. Tortella, *Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España Contemporánea*, Barcelona, Ariel, 1972, pp. 322-357.

reses antillanos en el marco de sus transacciones con su principal mercado: Estados Unidos.

Desde esta óptica, los modelos identista y autonomista articulaban un sistema de relaciones económicas más favorable a los intereses de las colonias. Para ello plantearon respectivamente, bien la integración de las colonias en el proceso de constitución de un mercado nacional articulado, proceso que está desarrollándose en este momento, bien el autogestionamiento de sus intereses económicos por las propias oligarquías coloniales.

*Estrategias en la articulación de las políticas coloniales ensayadas por España entre 1850 y 1898*

Junto a la existencia de unos objetivos, una política colonial esta conformada en un segundo nivel por una serie de mecanismos conducentes a la obtención de dichos objetivos.

Un primer elemento característico viene dado por el carácter de la estructura político-administrativa, reflejada en los diversos modelos que constituyeron el marco de referencia de la política colonial.

En este punto, el modelo identista perseguía la plena absorción de la estructura político-administrativa colonial dentro de la del Estado, extremo que no se puso nunca en práctica. Por su parte, tanto el modelo asimilista como el autonomista suponían la separación entre la estructura político-administrativa metropolitana y la colonial, aunque reservando a la primera un control, más o menos intenso, sobre la segunda. No obstante, en tanto el modelo asimilista suponía la concentración de todo el poder, en torno a un cuerpo de administradores especializados radicado en las propias colonias, con un alto grado de autonomía y pronto identificado con los intereses de los grupos de origen metropolitano establecidos en dichos territorios. El modelo autonomista implicaba el predominio de las oligarquías periféricas, a partir de la creación de cuerpos legislativos coloniales, fiscalizados en mayor o menor medida por un representante directo de la Metrópoli, de la cual seguían dependiendo las cuestiones relativas a política exterior y de defensa.

Tanto una como otra fórmula dieron lugar a la aparición de un conflicto permanente entre el grupo hegemónico en la colonia y lo que Arendt denomina «la conciencia de la Nación», representada en la Metrópoli por un Ejecutivo, un Legislativo y una prensa más o menos libre<sup>20</sup>.

20. Este antagonismo fue especialmente acentuado durante el Sexenio, a lo largo del cual el gobierno metropolitano llegó a perder el control de la administración periférica. L. Alvarez Gutierrez, *La diplomacia bismarckiana ante la cuestión cubana 1868-1874*, Madrid, Csic, 1988.

Dado que el modelo autonomista solo se puso en práctica tardíamente y no tuvo tiempo para desarrollarse plenamente, el problema que arrastró la política colonial española a lo largo de la mayoría del periodo, fue la autonomía creciente de los órganos periféricos de la administración y su identificación con los intereses de los grupos de origen metropolitano radicados en las colonias. La creación, bajo diversas formas, de organismos especializados en materia colonial en el seno de la administración central del Estado, fue el mecanismo empleado, con desigual éxito, para conectar ambos ámbitos político-administrativos<sup>21</sup>.

En estrecha relación con el punto anterior se encuentra el problema de la representatividad colonial en las Cortes de la Metrópoli. Una primera fórmula, empleada con ocasión del proyecto canovista de reforma colonial en 1865, fue la constitución de comisiones de notables coloniales. Dichas comisiones, cuya existencia estaba circunscrita a un periodo de tiempo limitado, tenían como función la expresión de los intereses de los distintos grupos de interés coloniales ante proyectos que afectaban decisivamente a las colonias. La revolución de 1868 marcó el comienzo de la representación colonial en Cortes, perdida en 1837, si bien esta se limitó a Puerto Rico hasta 1879, momento en que se amplió la misma a Cuba. No obstante, la representatividad de los diputados y senadores coloniales era cuestionable, al estar supeditada a normativas electorales mucho más restrictivas que las existentes en la Metrópoli, conducentes a favorecer la sobrerrepresentatividad de los grupos metropolitanos asentados en las colonias. En este contexto, la estrategia de los sectores autonomistas se centraba, en coincidencia con las tesis identistas, en la armonización de la normativa vigente en las colonias en esta materia, al tiempo que en reivindicar la doble presencia de representantes coloniales en los legislativos colonial y metropolitano.

Una decisión táctica, común a los modelos identista y asimilista, fue la importancia concedida a los mecanismos coactivo-defensivos del Estado desplegados en dichos territorios. En la práctica, éstos consiguieron mantenerse al margen de las instituciones que en la Metrópoli ejercían cierto control sobre los mismos, siendo su cúspide promovida a la posición de representante de la Metrópoli en las colonias: los capitanes generales/gobernadores generales coloniales. Ello desembocó en la obtención de una gran influencia por parte de los mismos sobre el cuerpo político de la Metrópoli, con lo que retroactivamente se convirtieron en uno de los más poderosos *apremios* en la elaboración de la política colo-

21. El desarrollo de este proceso puede seguirse en los artículos de A. Sánchez Andrés, *La estructura administrativa del Estado en materia colonial y las posesiones del Golfo de Guinea (1858-1899)*, en "Estudios Africanos", n. 15-16, 1994 y *Los organismos consultivos del Ministerio de Ultramar y el gobierno de las colonias del Pacífico (1863-1899)*, en "Revista de Estudios del Pacífico", n. 4, 1994.

nial<sup>22</sup>. Cuya expresión expansionista, el imperialismo, plantearon en términos de política de poder. Si bien este último extremo se limita en el caso español, a la ocupación tardía de territorios sobre los que la soberanía de la Metrópoli era puramente nominal: Guinea (1858) y Carolinas y Palaos (1885). Por su parte, el modelo autonomista implicaba lógicamente una disminución de la influencia del aparato represivo-militar colonial al perseguir la separación de poderes y un mayor control del mismo, a cargo del legislativo colonial.

El predominio durante la mayoría del periodo de políticas coloniales basadas en las tesis asimilistas, si bien progresivamente matizadas con elementos provenientes de los otros dos modelos, condujo, a su vez, a que la mayoría de la normativa aplicada en dichos territorios tuviera su origen en lo que L. Sánchez Agesta denomina decisiones cerradas, es decir en aquéllas realizadas por las autoridades públicas, oficialmente investidas por el Derecho de tal facultad de decisión, sin ninguna participación externa<sup>23</sup>. Frente al predominio de las decisiones abiertas en la práctica política de la Metrópoli, es decir, aquéllas en las que las autoridades responsables de la decisión consultan o reciben iniciativas de las más variadas fuerzas sociales y de los órganos que las representan.

Finalmente hemos de referirnos a la imposición de políticas económicas planteadas para beneficiar a la Metrópoli desde una doble concepción: la rentabilización estatal de la empresa colonial a través de diversos sistemas de imposición fiscal, lo que distó de conseguirse en la totalidad de las colonias, y mediante medidas favorables a los intereses más concretos de grupos económicos metropolitanos, radicados tanto en la propia Metrópoli como en las colonias, grupos que, en general, tuvieron éxito en sus reivindicaciones, constituyéndose, como hemos visto, en uno de los *apremios* más poderosos que mediatizaron la política colonial.

Obviamente, las políticas puestas en práctica desde las posiciones asimilistas estuvieron directamente dirigidas a la satisfacción de dichos *apremios*. Ello era incompatible con los intentos por satisfacer las demandas planteadas desde los sectores productivos coloniales. De esta manera, las leyes de relaciones comerciales, teóricamente orientadas a la consecución de una reciprocidad en los intercambios comerciales entre las colonias y la Metrópoli, elemento consubstancial al programa identista, fueron desvirtuadas por una serie de medidas complementarias. En tanto que los intentos de obtener condiciones favorables para la producción cubana en el mercado americano, a través de acuerdos comerciales bilaterales, fracasaron por la imposibilidad de ofrecer contrapartidas en

22. Sobre el protagonismo del ejército en las colonias véase M. Espadas, *Guerra de la Independencia y época constitucional (1808-1898)*, Madrid, Csic, 1990, pp. 240-255.

23. S.M. Eisenstadt, *Los sistemas políticos de los imperios*, Madrid, "Revista de Occidente", 1966, p. 362 sgg.

aquellos sectores monopolizados por determinados grupos económicos metropolitanos<sup>24</sup>.

El modelo autonomista suponía obviar estos obstáculos, en cuanto a que implicaba la segregación de la política económica colonial de los intereses de los sectores productivos metropolitanos, supeditándola a los intereses de los sectores productivos radicados en las propias colonias. Al respecto, entregaba la totalidad de las competencias en materia económica, incluso la posibilidad de firmar tratados comerciales con otros estados, a los legislativos coloniales, substrayéndolas del ámbito de competencias de las Cortes del Reino.

### *Conclusiones*

La consolidación del Estado liberal en España a partir de la década de los Cuarenta, unida al vertiginoso desarrollo económico de Cuba, llevaron a los gobiernos metropolitanos a reconstruir, sobre nuevas bases, el antiguo “pacto colonial” desmoronado durante la primera mitad del XIX. Este proceso tropezó con la inadecuación de España para desempeñar el papel de una Metrópoli industrializada, máxime cuando el grado de desarrollo económico alcanzado por la principal colonia era, en muchos aspectos, superior al de la propia Metrópoli. Ello provocó una tensión creciente entre los sectores productivos coloniales, claramente marginados por el modelo de relaciones colonias-Metrópoli, y los grupos económicos y corporativos metropolitanos beneficiados por el mismo. Consecuencia de dicha tensión fue la Guerra de los diez años y la irrupción en el debate político de la cuestión relativa al modelo de relaciones colonias-Metrópoli y, en consecuencia, al status jurídico-administrativo de dichos territorios.

Al respecto, la política colonial desarrollada por España durante la segunda mitad del XIX respondió a tres modelos teóricos, los cuales, a grandes rasgos, reflejaban los intereses de distintos grupos en conflicto. En este contexto, las estrategias y objetivos del modelo asimilista tuvieron un carácter hegemónico durante la mayor parte del periodo, en cuanto a que respondían al conjunto de intereses mejor articulado de cara a influir sobre los mecanismos de elaboración de la política colonial. No obstante, ello no significó una marginación completa de los grupos de interés enfrentados a los anteriores, cuyas demandas implicaban objetivos y estrategias distintos para la política colonial española. La creciente presión de estos grupos llevó, tímidamente durante el Sexenio y de forma más decidida a lo largo de la década de los Noventa, a la adopción de

24. J.M. Serrano, *El viraje proteccionista en la Restauración. La política proteccionista española 1875-1895*, Madrid, Siglo XXI, 1987, pp. 159, 203 sgg.

modelos mixtos de política colonial, como mecanismo conciliatorio de los diferentes intereses en conflicto. El fracaso en la armonización de dichos intereses supuso el comienzo de una nueva guerra colonial en 1895 y la subsiguiente pérdida de las colonias en 1898.