

Luis Pásara

EL ROL DEL DERECHO EN LA EPOCA DEL GUANO

La investigación en historia del derecho con frecuencia se ha limitado al estudio de las fuentes formales. Una preocupación por el rol social del derecho debe llevar necesariamente al estudio del “funcionamiento del derecho” (1), es decir, al análisis de los elementos sociales que intervienen en su gestación y a la verificación de las consecuencias o efectos sociales del mismo. Esto no importa concebir al derecho como agente causal de tales hechos sociales; supone examinar al derecho envuelto en el proceso social, en el cual es efecto de una coyuntura y a su vez precipita, consolida o permite otras.

Dentro de nuestra historia republicana —probablemente la menos trabajada y la menos conocida— hemos escogido para iniciar el tipo de investigación que se postula, el período de explotación del guano entre 1840 y 1875. Siendo el período particularmente significativo, puesto que rota la dependencia de la metrópoli española se produce en el país un reordenamiento de los grupos de poder y de las formas de su ejercicio, decidimos estudiar el rol del derecho en esta fase, tratando de comprender su función en el sistema social de la época.

Desafortunadamente el estudio histórico en el Perú no sólo no está suficientemente desarrollado, como para permitir que otras disciplinas utilicen su información, sino que en mucho, no ha accedido al nivel de interpretación del fenómeno histórico, o se niega a hacerlo. Esto ha constituido una limitación permanente en el análisis, imposible de superar. En vista de ella, recurrimos a los trabajos en ciencias sociales que diagnosticando la situación de sub-desarrollo que es típica de nuestros países, la caracterizan como una consecuencia de la situación de nuestras economías, periféricas respecto

a economías centrales. Según este análisis, el sistema de dependencia y dominación externas se completa al interior de cada sociedad en la cual un grupo se constituye en dominante —económica, social y políticamente— con relación a una mayoría dominada, reproduciendo el mecanismo de subordinación externa y posibilitando ésta, puesto que el grupo dominante es sólo intermediario en el sistema de dependencia externa (2).

De esta suerte, se ha recogido la referida perspectiva de análisis, aun en términos gruesos, y su interpretación de la etapa inmediatamente posterior a la emancipación (3) como marco teórico del estudio. Esto supone también una debilidad científica en él. Porque se necesitaría contar con un nivel de verificación empírica de la teoría de la dependencia y dominación mucho más trabajada de lo que está actualmente y además debería tenerse una corrección de la explicación teórica en una perspectiva histórica. Ambas necesidades están planteadas y a quien interesa trabajar en la ubicación del derecho en su contexto social se le presentan como vacíos que no puede esperar a que se llenen para iniciar su propio trabajo.

Tomando la conceptualización del “sistema de dependencia y dominación” es fácil deducir que si es en términos generales correcta, tal sistema debe expresarse de modos muy diversos pero concurrentes en la estructura social. Uno de ellos obviamente sería el derecho. En cuanto es instrumento de control social le correspondería el rol de ser uno de los canales a través de los

1 BASADRE, Jorge, *Los fundamentos de la historia del derecho*, Ed. Universitaria, Lima, 1967, p. 395.

2 Cf. SUNKEL, Osvaldo, “*Política nacional y dependencia externa*”; y CARDOSO, Fernando H., Enzo FALLETTO, “*Dependencia y desarrollo en América Latina*”, en *La dominación de América Latina*, Francisco Moncloa Ed., Lima, 1968.

3 *Ibid.*, p. 209-213.

cuales se expresa y viabiliza la dominación. Esta hipótesis ha sido objeto de verificación a través del estudio cuya síntesis escrita es este trabajo (4).

Planteamos el análisis desde dos perspectivas. En primer lugar, las formas jurídicas que adoptó el sistema de explotación del guano, la evolución de los contratos entre el Estado y los particulares y sus implicancias. En segundo lugar, el rol del derecho en tres hechos singularmente importantes para la comprensión de la estructura económica y social de la época: la consolidación de la deuda interna a través de la cual se adjudica a nacionales el dinero proveniente del guano, el sistema tributario discriminatorio, y la esclavitud como factor de producción sustituido por la inmigración china. A través del análisis de estos elementos intentaremos formular conclusiones sobre el rol del derecho peruano entre 1840-1875, en relación con la formación de un sistema económico-social de dependencia y dominación.

I

FORMAS JURIDICAS DE LA EXPLOTACION

a) Los primeros contratos

El mercado internacional del guano se inicia en virtud de la explotación guanera comenzada por Francisco Quirós en 1840 (5) bajo el contrato firmado el 10 de noviembre de ese año. Por este contrato Quirós pagaba diez mil pesos anuales al Estado por la licencia para exportar guano con exclusividad durante seis años. Sin embargo, dado que el gobierno no tuvo perspectiva del valor económico que estaba de por medio, por lo cual cuando fue consciente de ello procedió a anular el contrato, este primer documento tuvo una vigencia efímera —un año— y es poco significativo.

El segundo contrato, firmado en diciembre de 1841 (6), si nos introduce propiamente en el primer régimen legal establecido para la explotación. En primer lugar,

4 Para una información documental más completa véase: PASARA, Luis H., *Dependencia y dominación a través del derecho*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1969, 397 pág. Este volumen fue preparado como material de enseñanza para el curso de Historia del Derecho Peruano.

5 LEVIN, Jonathan, *Las economías de exportación*, Ed. UTEHA, México, 1964, p. 55.

6 *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú...*, t. 8, Lima (?), 1852, p. 159-161.

conviene notar que aquí interviene ya el capital extranjero: a Quirós se suma Aquiles Allier, contratando con el Estado la explotación exclusiva del guano para su venta en Europa. El Estado se aseguró un porcentaje de las utilidades que variaba entre el 64% y los dos tercios (c. 2a), pero concedió la garantía de que con una parte de estas utilidades se pagaría las obligaciones de la deuda externa excluyendo de esta operación expresamente a los contratistas (c. 17a). Este punto es de singular importancia, como se podrá apreciar más adelante. El gobierno fijó, según decreto de 15 de enero de 1842, que sería destinada la mitad de sus utilidades al pago de la deuda contraída en el extranjero (7), encargando al Cónsul del Perú en Londres que reservase las sumas necesarias y prometiendo el envío de un comisionado para que arreglase con los tenedores de créditos el modo de su pago. Sin embargo, esta garantía, conseguida según señala Levin (8) bajo la presión del encargado de negocios británico Sir Belford Hinton Wilson, no llegó a efectivizarse y el decreto no fue ejecutado, dejando de tener vigencia un mes después de su dación, a la firma del siguiente contrato.

El tercer contrato es firmado en febrero de 1842 (9) por una sociedad de contratistas ampliada a Puimirol, Poumaroux y Cía., Gibbs y Crawley y Cía., además de Quirós y Allier y Cía. Interesa analizar qué nuevas condiciones hubo en el nuevo documento, por los cuales el segundo contrato aparentemente ventajoso para el Estado dejó de tener vigencia tan rápidamente a pesar de que fue firmado por tres años. Puede establecerse dos diferencias importantes entre el contrato de diciembre de 1841 y el de febrero de 1842. La primera de ellas es la forma de participación del Estado. Mientras que en el contrato de 1841 el Estado se reservaba aproximadamente dos tercios de las ganancias líquidas, en el nuevo contrato ponía precio al guano aportado, estimando su valor en treinta pesos por tonelada (art. 4^o) que serían pagados como costo y luego, obtendría las tres cuartas partes de las utilidades, deducidos todos los gastos (art. 6). Obviamente esta fórmula era más conveniente para el Estado puesto que lo protegía preferencialmente de la posibilidad de que los gastos fuesen muy crecidos, eventualidad que surgió más adelante en varias ocasiones.

7 *Ibid.*, t. 8, p. 174-175.

8 LEVIN, J., *op. cit.*, p. 60.

9 *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú...*, t. 8, p. 180-185.

La segunda diferencia está en la forma de pago de la deuda externa. Según el contrato precedente, como hemos visto, el Estado declaraba en una cláusula que destinaría una parte de sus utilidades al pago de dicha deuda, pero no había ninguna relación directa entre los contratistas y la deuda. La fórmula aquí fue justamente la contraria. El Estado no se encargaría de pagar directamente a los tenedores de acreencias sino que sustitutoriamente aceptaría la mitad de la suma adeudada como pago de los treinta pesos por tonelada (es decir, del costo) en créditos reconocidos de la deuda, mitad de la deuda externa, mitad de la deuda interna (arts. 4º, 7º y 11º).

Como es evidente había aquí una utilidad adicional para los contratistas, cuidadosamente disimulada con la muy conveniente fórmula de participación del Estado en las utilidades. Esta utilidad adicional provenía de la diferencia entre el valor que los contratistas iban a pagar en el mercado por los créditos y su valor nominal, en el cual les serían reconocidos por el Estado. Si se toma como referencia los datos recogidos por Levin (10), la cotización de los créditos de la deuda externa nunca subió de 40 en los años de vigencia de este contrato y fluctuó alrededor de 20 en el caso de los documentos de la deuda interna. Esto significaba una ganancia adicional para los contratistas de entre 9 y 12 pesos por tonelada, deducibles del costo nominal de 30 pesos por tonelada. Curiosamente Levin considera que esta fórmula que sin duda perjudicó a los tenedores de bonos obligándolos a vender a precio de cotización en bolsa, favorecía al Estado peruano (11). Si éste recibía los documentos por su valor nominal en cualquier caso, fuese pagándolos directamente o del contratista en parte de pago, sólo a éste último beneficiaba la compra en bolsa sobre la cual no rendía cuentas al Estado.

La forma jurídica de este tercer contrato era la de un contrato de sociedad entre el Estado y los asociados para la explotación del producto. De esta manera expresa lo declaraba así el artículo primero del contrato. El Estado aportaba el guano como capital y los contratistas aportaban el capital de explotación, "su industria y su trabajo" según el artículo quinto. En caso de menor rendimiento del previsto y en caso de pérdidas, ambas partes asumían el riesgo en igual proporción.

10 LEVIN, J., *op. cit.*, p. 63.

11 *Ibid.*, p. 61.

En estos primeros instrumentos legales de la explotación del guano es una constante la creciente importancia que toman los "adelantos" que el gobierno peruano pide a los contratistas para autorizar las fórmulas exclusivas de explotación: 287,000 pesos en el pacto de diciembre de 1841, 200,000 pesos más en el de febrero de 1842. Y por esta misma razón (300,000 pesos más) se otorga una prórroga a los contratistas de 1842, obligándose por primera vez el Estado a pagar intereses sobre la suma prestada (Contrata de 6 de febrero de 1846) (12). Sin embargo, es en el contrato con Gibbs y Cía. y Montané y Cía. en diciembre de 1847, donde esta necesidad fiscal aparece con más claridad: ya no se trata de un contrato de explotación del guano en el cual los contratistas adelantan dinero, sino estamos ante un "empréstito con la garantía del huano" (13). Los contratistas entregan 850,000 pesos recibiendo el derecho exclusivo de exportar cien mil toneladas de guano.

Esta situación financiera del Estado peruano tiene varios aspectos sobre los cuales hay que detenerse. De una parte tiene su explicación en una carencia de recursos cuya raíz aparecerá cuando nos refiramos al sistema tributario de la época; de otro lado lleva a que el país se tenga que endeudar progresivamente a costa de ingresos futuros e inciertos. Tómese el ritmo de endeudamiento a la vista de los empréstitos contraídos en julio de 1847 con Miguel Montané, uno de los socios de la explotación del guano, por 600,000 pesos (14); octubre del mismo año, por 280,000 pesos, según ley del 30 de octubre (15) y el autorizado por ley de 6 de diciembre hasta por 850.000 pesos (16) que se concreta en el contrato antes mencionado. Es necesario subrayar que de acuerdo a los instrumentos legales el objeto de estos empréstitos era cubrir gastos ordinarios del presupuesto.

Otro importante factor a notar en esta primera fase es la pronta entrada del capital extranjero en el proceso, a través de dos vías, la explotación directa del guano y la concesión de empréstitos. Cabe suponer que la ausencia de capital nacional, no estaba originada probablemente por la falta de "espíritu de empresa"

12 *Colección de Leyes, Decretos, y Ordenes publicadas en el Perú.* . . , t. 10, por José Manuel Ortiz, Imprenta de la Colección, Huaraz, 1853, p. 76-77.

13 *Ibid.*, p. 575-579.

14 *Ibid.*, p. 484-485.

15 *Ibid.*, p. 537-538.

16 *Ibid.*, p. 561-562.

sino por una auténtica carencia de él. Una investigación económica profunda deberá esclarecer en qué medida esta carencia tuvo su origen en el sistema económico colonial, fundamentalmente extractivo de riqueza para la metrópoli, sin preocupación por diversificar la actividad ni por fomentar la producción en cuanto a través del monopolio comercial más bien se aseguraba la protección del mercado colonial a los productores metropolitanos (17). Así, el problema que se enfrenta al tratar de explotar al guano no tendría su origen en una falta de ahorro, sino en algo más causal: una falta de actividad productiva, agravada o condicionada parcialmente por lo estrecho de la economía de mercado en frente de una población indígena a nivel de subsistencia y auto-consumo. Explicada así históricamente la génesis de la dependencia que le es constitutiva a nuestro sistema económico, la deuda progresivamente ahondada es sólo un signo superficial del problema.

b) El Contrato Gibbs y las consignaciones

La fórmula del tercer contrato, recogida por el contrato de empréstito Gibbs-Montané, había permitido, como se ha anotado, un ingreso adicional considerable a los contratistas, a costa de los tenedores de créditos contra el Estado peruano. Si bien el Estado peruano no era favorecido por la compra de las obligaciones en el mercado por parte de los contratistas, sí lo favorecía la moratoria en que se hallaba y que los obligacionistas ingleses decidieron cortar. Estos eran lo suficientemente influyentes como para lograr que la situación no se prolongase indefinidamente. Así, en 1848 se anunció al gobierno peruano que “la Gran Bretaña pretendía hacerse cargo de los intereses de sus súbditos y obligar al Perú a entrar en un arreglo” (18), asumiendo así la gran potencia —por vía diplomática— un rol abiertamente intervencionista, cuya grosera forma externa quizá puede explicarse por la circunstancia —de afianzamiento inicial de lazos de de-

pendencia— de las relaciones entre ambos países. El Perú envió a un comisionado especial Joaquín de Osma quien en diciembre de 1848 llegó a un acuerdo con el Comité de Tenedores de Bonos y firmó con ellos al mes siguiente un convenio de consolidación y redención de la deuda, aprobado por el Congreso peruano en abril de 1949 (19).

El convenio firmado por Osma inaugura una nueva etapa en la forma de participación de los obligacionistas ingleses en la explotación del guano. En primer lugar, porque según el texto del convenio el Perú se obligaba hipotecando la mitad del producto neto del guano que se exportase anualmente a Gran Bretaña e Irlanda, porción que al hacerse efectiva debería ser entregada por el agente consignatario a los comisionistas nombrados por el gobierno peruano para la redención de los bonos y el pago de los dividendos (art. 7º). En segundo lugar, es importante notar que “los obligacionistas consideraron preferible que el contratista en cuestión fuera una casa británica dependiente de la jurisdicción de los tribunales ingleses” (20) con lo cual de hecho los acreedores del Perú empezaron a controlar la forma y condiciones de la explotación misma del guano. De esta manera queda ligada la deuda externa con la extracción del abono de una manera mucho más sólida, tal como había sido el objetivo de los acreedores ingleses, progresivamente logrado (21).

Importa reparar en dos artículos más del convenio por la trascendencia que pudieron tener. Por el artículo quinto, se admitiría en el Perú los nuevos bonos consolidados por su valor íntegro en todas las ventas de propiedades nacionales y en pago de derechos de aduanas. El artículo sexto fijó la posibilidad de convertir en bonos de la deuda interna los de la externa consolidada; en el texto original se mantenía para estos bonos convertidos el sistema de amortización e intere-

17 Cf. FRANK, Andre G., “Las inversiones extranjeras en el subdesarrollo latinoamericano”, en *Pensamiento crítico*, N° 27, La Habana, 1969, p. 67-99.

El tema aparece también tratado por Tulio HALPERIN DONGHI, *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, Madrid, 1969, cap. 1.

18 Informe enviado desde Lima por John Randolph Clay, fechado el 11 de agosto de 1849 e impreso en el 31 Congress, 1 ses., Senate Executive Document, N° 58, p. 35, cit. por LEVIN, J., *op. cit.*, p. 69.

19 *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú...*, t. 11, por Mariano Osorio, Imprenta de la Colección, Huaraz, 1853, p. 360-363.

20 LEVIN, J., *op. cit.*, p. 70.

21 La nueva deuda asumida por el Perú en virtud de esta consolidación llegaba a £ 3.776.000, que procedían: £ 1.816.000 por el capital de los empréstitos realizados y el resto, £ 1.960.000 por las tres cuartas partes de los intereses vencidos y no pagados (DANCUART, Emilio, *Anales de la Hacienda Pública del Perú*, Lima, 1902-1908, t. IV, p. 34-36). Esta deuda, progresivamente incrementada, tiene su origen en el período de la emancipación.

ses de los bonos de Londres pero el Poder Ejecutivo al promulgar la resolución legislativa aprobatoria del convenio, eliminó esta prerrogativa (22). Sería necesario verificar en el análisis histórico-económico en qué medida la primera de estas disposiciones facilitó el ingreso del capital extranjero en nuestra economía como propietario, y qué efecto tuvo la segunda teniendo en cuenta que la deuda interna fue consolidada y pagada a partir del año siguiente a la firma de este convenio.

Como consecuencia del convenio Osma, se procedió a firmar un nuevo contrato guanero en los términos que los obligacionistas ingleses habían logrado asegurar en ese convenio. Por este nuevo contrato la casa Gibbs recibió la consignación del guano en exclusiva para toda Europa excepto Francia. Es significativo para comprobar la presión que los acreedores ingleses hicieron para la firma de este contrato, que la fecha del contrato Gibbs firmado en Londres por el propio Osma es la misma del convenio con los obligacionistas, 4 de enero de 1849 (23).

La forma jurídica del contrato firmado con Gibbs como la del contrato con Montané, en calidad de empréstito, que hemos referido antes, no era ya la del contrato de sociedad optada en 1842, por la cual el Estado era un socio aportante del guano como capital y compartía riesgos con los contratistas. Se había remplazado ésta por las consignaciones. Probablemente este tema fue uno de los de mayor controversia en el siglo XIX (24) y esto se explica por la muy dudosa conveniencia de esta forma de explotación para los intereses del Estado peruano. En virtud de la consignación, los contratistas actuaban por cuenta del Estado como simples mandatarios a comisión. Ni compraban el guano que seguía siendo de propiedad estatal hasta el momento de su venta, ni aportaban capital a la empresa; sólo lo prestaban. Por la consignación, el contratista recibía el guano en las islas, se encargaba de su transporte y venta al lugar de destino, proveyendo temporalmente las sumas que fuesen necesarias para la comercialización y las que el fisco necesitase en virtud de su permanente angustia de caja, en calidad de adelantos sobre las utilidades. Frente a los riesgos de pér-

didias, bajas en el precio, o lo que fuera, el contratista no tenía ninguna responsabilidad, puesto que cual fuese el resultado de la operación el Estado tenía que pagar todos los gastos hechos en ella más intereses y los adelantos recibidos más sus intereses (25).

¿Qué ganaba el consignatario? Recibía en primer lugar, un porcentaje de las sumas desembolsadas para cubrir los gastos de la explotación. Lo cual significaba que sus ganancias estaban en razón directa de los costos de la explotación y comercialización: a mayores gastos, mayor ganancia. Esto, como es evidente, llevó a que el consignatario no sólo no se interesase por reducir los costos sino que en algunos casos los aumentase deliberadamente. De otro lado, el consignatario recibía un porcentaje sobre las ventas brutas, no importándole el precio más alto por tonelada sino el mayor volumen total de ventas; esto también perjudicaba al Estado, a pesar de lo cual se autorizó durante varios años a que el contratista vendiera "al mejor precio posible" sin ponerle un control sino hasta bien avanzada la comercialización del guano, cuando mucho se había perdido (26).

El juicio que Manuel Pardo en calidad de secretario de Hacienda hacía sobre las consignaciones pactadas entre 1846 y 1865, puede proyectarse a todo el sistema de consignaciones como tal:

"(Los contratos de consignación) estipulaban condiciones que, ellas solas, representaban la pérdida de sumas que pueden calcularse por millones y que establecían reglas para la administración del guano que diferían indefinidamente las épocas en que el gobierno podía disponer de los productos del artículo sin suscribir condiciones gravosas. Muchos de estos contratos celebrados con súbditos de naciones poderosas hacían más difícil la situación del gobierno" (27).

25 Véase como fórmulas típicas de consignación, en el contrato con Montané de 1847 la cláusula 6ª (*Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú.* . . , t. 10, p. 576); y en el contrato con Barreda y otros de 1850 los arts. 4º y 5º (*Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú.* . . , t. 12, por Mariano Osorio, Imprenta de la Colección, Huaraz, 1853, p. 135-138).

26 Puede encontrarse una descripción detallada de la problemática de las consignaciones en el texto ya citado de Basadre (nota 24) y en LEVIN, J., *op. cit.*, p. 72-84.

27 BASADRE, J., *op. cit.*, t. V, p. 357.

22 *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú.* . . , t. 11, p. 360-363.

23 *Ibid.*, p. 363-365.

24 BASADRE, Jorge, *Historia de la República del Perú.* 6ª edición, Ed. Universitaria, Lima, 1968-1969, t. III, p. 160-163.

Si esto es así, resulta difícil de explicar porqué el gobierno peruano mantuvo el sistema de las consignaciones. Sin duda la crónicamente difícil situación fiscal y los acreedores extranjeros respaldados por sus gobiernos eran razones poderosas; pero también es verdad que en ciertos períodos el gobierno, único propietario del abono en el mundo pudo imponer condiciones, como lo hizo en 1842 logrando la aprobación del contrato de sociedad.

c) El contrato Dreyffus

En 1869 el gobierno, a través de la gestión hacendaria de Nicolás de Piérola, va a romper las ligaduras de las consignaciones mediante el contrato firmado con la casa Dreyffus. Para entender los elementos de juego en esta circunstancia es conveniente reseñar el proceso de participación de los nacionales en la explotación del guano, hasta ese momento.

Hemos visto cómo el capital extranjero había tomado un rol preponderante en la explotación desde su inicio, rol que se liga a la deuda externa a partir del convenio Osma y su expresión guanera, el contrato Gibbs en 1849. Pues bien, en este momento, demostrada ya la significación económica del guano —razón por la cual los obligacionistas ingleses se aseguran el control indirecto de la explotación— los nacionales que quizá no tienen el suficiente poder económico para hacerse cargo directamente de la explotación, expresan a nivel del marco legal la reserva que les merece la entrega del recurso al capitalista extranjero, utilizando el poder político que controlan. En efecto, la resolución legislativa que aprobó el contrato Gibbs dice:

“El Congreso ha aprobado el contrato celebrado en Londres en 4 de Enero del presente año por el Ministro plenipotenciario D. Joaquín de Osma, con la casa de Antonio Gibbs é Hijos sobre la consignación temporal del huano, y ha resuelto: que V.E. provoque en el mundo, por medio de sus agentes y cónsules, una consignación que sea más económica, concluida la presente, ó el remate por asiento, ú otro medio de expender el huano mas provechoso á la nacion, *dando siempre preferencia a los hijos del pais.*= Lo comunicamos á V.E. para su intelijencia y cumplimiento” (28).

Seguramente a partir del pago de la deuda interna consolidada que ocurre desde 1850, el nivel económico

de los grupos de poder en el país fue mucho más importante; esto se expresó en una creciente participación de los nacionales en las consignaciones, que siguen usando de garantías legales para su protección. Por ejemplo, en el contrato que obtienen Felipe Barreda Zaracondegui y Ca. y Nicolás Rodrigo “por sí y en representación de otros comerciantes de esta capital”, documento que ya hemos mencionado (ver nota 25), los contratistas nacionales ganaron la consignación frente a dos competidores extranjeros: Alsop y Cía., Roberto Souter y Cía, según precisan los considerandos del decreto aprobatorio del contrato y además, en este mismo contrato, artículos décimo séptimo y décimo octavo, se fijaron ciertas prerrogativas. Una de ellas era un derecho preferente a retraer en iguales condiciones cualquier futuro contrato del guano que el gobierno firmase. La otra facultad era la de dar participación en el contrato a capitalistas nacionales y a otros establecidos en el país que quisiesen tomarla. Esto último se dirigía a abrir una salida ante la eventualidad de que el capital disponible para la operación fuese insuficiente.

Aunque este grupo capitalista nacional no pudo salir airoosamente adelante con la empresa puesto que en 1851 modificó el contrato, reduciéndose a Estados Unidos la consignación (renunciando a Francia, España, las Antillas y China) y reduciendo el plazo de diez años a cinco (29), prosiguió el intento de asumir parcialmente la explotación por los nacionales, actuando como intermediarios respecto al capital extranjero (sub-contratando) o sustituyéndolo totalmente (30). Esto se logró casi totalmente entre 1862 y 1863 (31), cuando las importantes sumas distribuidas por el proceso de liquidación de la deuda interna habían aumentado enormemente la oferta de capital nacional en el país. Esto quiere decir pues, que luego de diez años de explotación por el capital extranjero (1840-1850), hay una etapa tímidamente iniciada en 1850, robustecida luego y que va a llegar hasta 1869, en la cual los capitalistas nacionales se encargaron de la explotación y recibieron sus beneficios.

Según sostenía el ministro Piérola, este período a cargo de los consignatarios nacionales había llevado a que éstos atenuaran a la hacienda pública con condiciones crecientemente usurarias. Las comisiones de Hacienda y Justicia de la Cámara de Diputados señalaron en su informe de 16 de setiembre de 1870 que los ocho

28 *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú.* . . , t. 11, p. 363-365. El subrayado es nuestro.

29 DANCUART, E., *op. cit.*, t. V, p. 27-28.

30 UGARTE, César A., *Bosquejo de la historia económica del Perú*, Imp. Cabieses, Lima, 1926, p. 129.

31 LEVIN, J., *op. cit.*, p. 92-94.

empréstitos pactados con los consignatarios entre junio de 1865 y mayo de 1869 sumaban 36'762,000 pesos, costándole al Estado una pérdida, por comisiones y gastos, del orden de los diez millones y medio de pesos (32). El gobierno trató de romper el cerco con un contrato de largo plazo y con una financiación de gran magnitud; en estos términos se manejan las bases que se enviaron a Europa y en función de las cuales se firmó el contrato Dreyffus.

Por el contrato, Dreyffus compraba al Estado dos millones de toneladas de guano para exportarlas en exclusividad a todos los mercados menos al de Estados Unidos, sustituyendo progresivamente a los consignatarios tan pronto fuesen terminando sus respectivos contratos. A cuenta del guano que se adquiría el comprador adelantaba dos mensualidades de un millón de soles cada una y luego, hasta marzo de 1871 cuotas mensuales de 700.000; asimismo tomaba Dreyffus a su cargo el servicio de la deuda externa, calculado en aproximadamente cinco millones de soles anuales.

Además de salvar los aspectos financieros del apremio fiscal el contrato ofrecía a primera vista la ventaja sobre las consignaciones de que se trataba de una venta, de lo cual se deducía en el artículo segundo que habiendo sido embarcado el guano era de cuenta y costo de los compradores (33). Sin embargo, se trataba de una compra-venta sujeta a modalidades importantes de observar. Si bien es cierto que en el texto del contrato se liberaba al Estado de responsabilidad en cuanto a los riesgos de la operación, esta liberación no alcanzaba al precio ni a los adelantos. Conforme al artículo duodécimo del contrato el precio de compra del abono, fijado en soles con ventaja para el Estado en relación con lo que él venía recibiendo, era referido a un precio de venta en libras esterlinas en el mercado europeo. En la medida en que éste bajase o subiese, lo haría aquél. Con la ventaja para los compradores que recibirían una prima del 50% sobre todo aumento en el precio (art. décimocuarto). El artículo vigesimoséptimo, por otra parte, estipulaba que el monto de las sumas a entregar como pago a cuenta por Dreyffus, estaba también sujeto a variación en función de “el aumento o la disminución, que tengan los productos del guano, comparados con los que al presente arrojan”.

32 BASADRE, J., *op. cit.*, t. VI, p. 133 y ss.

33 Ver el texto del contrato en: CISNEROS, Luis Benjamín, *Obras completas*, Lib. e Imp. Gil, Lima, 1968, t. III, p. 249-258.

Debe entenderse en este caso que “productos del guano” se tiene que referir a sumas netas, con lo cual las variaciones en los costos de operación afectarían también la cuantía de los adelantos. Es evidente pues, que aunque se tratase de una venta, en definitiva el Estado en virtud del artículo 12º asumía los riesgos de pérdidas por cualquier baja en el mercado; y en virtud del artículo 27º veía depender las sumas que recibiría tanto de las ventas cuanto de los costos.

Es útil detenerse en algunas otras disposiciones del contrato por su significación. El artículo 29º concedió el cargo de agentes financieros del gobierno peruano en Francia a los compradores, lo cual era dar a Dreyffus una capacidad de gestión sobre las finanzas públicas. El artículo 33º estipuló que las partes se someterían a los tribunales peruanos en caso de cualquier divergencia sobre la ejecución del contrato; sin embargo, el Estado tuvo que llevar su juicio con Dreyffus —en el cual fue finalmente sentenciado a pagar veinte millones de francos—, ante el Tribunal de La Haya (34). Finalmente, entre las modificaciones hechas al contrato antes de ser sometido a escritura pública, el gobierno consignó una del artículo 17º, parte final, que iba a tener gran relevancia después.

Fórmula original

“...El gobierno se obliga, por su parte, a no volver a tomar de los consignatarios, ni de ningún otro prestamista, cantidad alguna, sobre los productos netos del guano, desde que se apruebe este contrato hasta su terminación”.

Fórmula modificada

“...El gobierno se obliga por su parte, a no volver a tomar de los consignatarios ni de ningún otro prestamista cantidad alguna sobre los productos netos del guano a que se refiere este contrato, mientras estén afectos a las sumas anticipadas por los compradores, desde que se apruebe hasta su terminación”.

De esta forma, el gobierno se aseguró la libertad para un endeudamiento mayor del que ya tenía.

Firmado el texto del contrato ‘ad referendum’ en París por Toribio Sanz y Juan Echenique, enviados del gobierno peruano, el documento llegó al Perú el 8 de agosto de 1869. A partir de ese momento se puso en movimiento un juego de intereses, representados por el comprador Dreyffus y la administración gubernamental de

34 BASADRE, J., *op. cit.*, t. VI, p. 146.

un lado, y el grupo de capitalistas nacionales, consignatarios postergados, de otro. El conflicto se revistió del ropaje jurídico necesario para ir en primera vía ante el poder judicial y en segundo término ante el congreso. Los capitalistas nacionales sostenían que la ley de 6 de noviembre de 1849 (citada a nota 28) les consideraba un innegable derecho preferencial y pretendían sustituirse como compradores, en iguales o mejores condiciones que Dreyffus. La administración sostuvo que la ley autoritativa de 26 de enero de 1869 (35) que facultó al Poder Ejecutivo a procurar los fondos necesarios para salvar el déficit presupuestal, dando cuenta al Congreso en su oportunidad, suponía una facultad extraordinaria que creaba una excepción a la ley de 1849, confirmada por una resolución legislativa de agosto de 1860 (36).

Después de presentar infructuosamente algunas propuestas ante el Ejecutivo, los nacionales a la vista del contrato ratificado por decreto del 17 de agosto (37), decidieron acudir a la vía judicial planteando una querrela de despojo y al mismo tiempo una demanda de retracto, oblando las sumas adelantadas ya por Dreyffus. El gobierno al contestar la demanda sostuvo que además de no estar obligado por los pretendidos derechos de los nacionales, sólo debía rendir cuenta al Poder Legislativo. Esto se tramitó como excepción y se declaró sin lugar por la Corte Suprema. A partir de ese momento el juicio continuó entre Dreyffus y los capitalistas nacionales (38).

El 26 de noviembre por tres votos a dos, la Corte Suprema falló a favor de los nacionales. La competencia de uno de los vocales de la mayoría que era dudosa recién se declaró expedita por auto confirmado el 20 de diciembre. La sentencia, de acuerdo al dictamen fiscal, declaró que se había inferido despojo y mandó restituir en su derecho a los nacionales —sin concederles el retracto—, sugiriendo que se sometiese a concurso la explotación sobre las bases del arreglo con Dreyffus y las mejoras posteriores (39).

35 *El Peruano*, Lima, 28 de enero de 1869, año 27, t. 56 N° 23, p. 94.

36 *El Peruano*, Lima, 5 de setiembre de 1860, año 19, t. 39, N° 15, p. 45.

37 *El Peruano*, Lima, 18 de agosto de 1869, año 27, t. 57, N° 39, p. 155.

38 BASADRE, J., *op. cit.*, t. VI, p. 137-140.

39 Las principales piezas del proceso se hallan en: CISNEROS, L. B., *op. cit.*, t. III, p. 271-327.

El Poder Ejecutivo al conocer el fallo de la Corte Suprema expidió una resolución por la cual, estimando que había una diferencia de interpretación legal entre la ejecución que él mismo había hecho de la ley de enero ya referida y la contenida en el fallo de la Corte, no procedió a acatar ésta sino anunció que sería sometido el problema al Congreso conforme a la Constitución:

“Lima, diciembre 20 de 1869.

Visto el fallo de la Excm. Corte suprema de justicia, su fecha 26 de noviembre último, y considerando: que dicho fallo origina complicaciones que provienen de que el tribunal supremo da a la ley de 25 de enero del corriente año una inteligencia esencialmente diversa de la que le ha dado y da el gobierno al cumplirla; y siendo el congreso el único poder competente para resolverlas y fijar el verdadero sentido de dicha ley; por estas y otras poderosas razones que oportunamente se someterán a la sabiduría del Congreso; oído el voto consultivo del consejo de ministros, se resuelve: Que este incidente, con todos los de su procedencia, se reserve para la próxima legislatura, a la cual el gobierno dará cuenta del uso de la referida ley, conforme en ella se dispone.— Transcribase y publíquese.— Rúbrica de S.E.— Angulo.” (40)

La “solución jurídica” dada por el gobierno era muy dudosa puesto que si bien la Constitución de 1867 (41), vigente en ese momento, atribuía al Congreso facultad de “dar, interpretar, modificar y derogar las leyes” en su artículo 59º, en el mismo cuerpo constitucional se disponía claramente en el artículo 127º: “Ningún poder ni autoridad puede avocarse juicios pendientes ante otro poder u otra autoridad, ni sustanciarlos, ni hacer revivir procesos fenecidos”, con lo cual se descalificaba la salida encontrada por el Poder Ejecutivo para no acatar el fallo del proceso.

Habiendo sido sometido al Congreso el asunto Dreyffus, se promovió un intenso debate especialmente en la Cámara de Diputados, donde a pesar de todo el contrato fue aprobado por una mayoría de dos tercios. En Senadores el pase fue más fácil (42). Los términos

40 *El Peruano*, Lima, 20 de diciembre de 1869, año 27, t. 57, N° 134, p. 498.

41 PAREJA PAZ-SOLDAN, José, *Las Constituciones del Perú*, Ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1954, p. 713-738.

42 BASADRE, J., *op. cit.*, t. VI, p. 143-144.

de aprobación están contenidos en la resolución legislativa de 11 de noviembre de 1870 (43) que aprobó los actos practicados por el Poder Ejecutivo “en cuanto al negociado Dreyffus: declarando que el Supremo Gobierno no podrá prorrogar el contrato celebrado por dicha casa para la venta de otra cantidad de guano, sin previa y especial autorización del Cuerpo Legislativo”.

Múltiples acusaciones circularon en la época respecto a la forma en que los intereses en juego se habían asegurado o habían pretendido asegurarse la posición y el voto de los representantes a congreso (44). Algo de esto puede relacionarse con la revisión preliminar que el historiador Pablo Macera ha hecho en París de los archivos de la casa Dreyffus, de la cual ya ha logrado extraer algunos datos de primera mano (45). Según este informe, entre los principales beneficiados por Dreyffus estuvieron, el diputado por Huánuco y abogado de Dreyffus en el proceso ante el Poder Judicial, Luciano Benjamín Cisneros que aparece con una suma recibida de 190,000 francos y el senador Juan Martín Echenique, que fue uno de los comisionados del gobierno para la firma del contrato y aparece habiendo recibido 100,000 francos. Ambos representantes a congreso fueron en el debate de 1870 los líderes de la mayoría que aprobó los actos en torno al asunto Dreyffus (46).

Interesa detenerse a extraer el balance de lo que significa el asunto Dreyffus. Hemos referido que con él se inicia la última y breve etapa de la explotación del guano en el siglo XIX, período que sucede a uno de predominio de los capitalistas nacionales. En 1869 se produce en el Perú el enfrentamiento de dos grupos —el capital nacional recién fortalecido y el capital extranjero alentado por la deuda externa— en el cual probablemente se decide en torno al guano la restructuración post-emancipación del sistema de dependencia exterior. Es significativo para la hipótesis general del estudio constatar que esta batalla decisiva se da en términos jurídicos, por lo menos en su apariencia. Y cómo los intereses predominantes —que son al fin los del capital extranjero, más poderoso— logran que su

posición sea consolidada jurídicamente (47). En este logro cumplió un papel destacado un grupo de nacionales —desde el gobierno unos, como Piérola; desde el ejercicio profesional otros, como Cisneros— que vienen a ser los primeros intermediarios entre el capital externo dominante y las mayorías nacionales dependientes.

d) Epílogo: el contrato de 1890 y el arreglo de 1928

El contrato de explotación del guano con Dreyffus había permitido afrontar la situación fiscal con éxito; sin embargo, los hombres del gobierno de Balta (1868-1872) pensaron que, además, quedaba así demostrado que en base al endeudamiento se podría modernizar el país. Según uno de sus biógrafos, Piérola aseguraba que el mal estado del país no se debía a la situación del crédito oficial sino a la excesiva timidez con que se le había usado (48). De allí proviene la gigantesca inversión en ferrocarriles que el Perú emprende en esta etapa; un empresario extranjero Henry Meiggs capitaliza la fiebre ferrocarrilera enriqueciéndose en ella (49) y el Perú prosigue su endeudamiento externo (50) autorizado por la modificación que se introdujo en el artículo 17º del contrato Dreyffus, conforme hemos visto. Dreyffus y Meiggs adquieren parte de los bonos de los nuevos empréstitos (51).

Al final del período de Balta nuestra deuda externa pasaba de los cuarentinueve millones de libras esterlinas (52). Mientras tanto el grupo capitalista nacional postergado por el contrato Dreyffus había mantenido la oposición al contrato y al gobierno, capitalizándola políticamente. Así surge el partido civil que en 1872 lleva a Manuel Pardo al poder (53). El grupo capitalista interno tiene ya una expresión política coherente, cons-

47 Como marco teórico para la comprensión del derecho como resultante del conflicto de intereses puede verse HECK, Philipp, “*The jurisprudence of interests*”, en *Twentieth Century Legal Philosophy Series: The jurisprudence of interests*, Harvard, Cambridge, 1948, p. 32-48.

48 DULANTO P., Jorge, *Nicolás de Piérola*, Cia. de Impresiones y Publicidad, Lima, 1947, p. 62-63.

49 Cf. STEWART, Watt, *Henry Meiggs, Yankce Pizarro*, Duke University Press, Durham, North Carolina, 1946.

50 UGARTE, César A., *op. cit.*, p. 139-143.

51 LEVIN, J., *op. cit.*, p. 114.

52 PIKE, Frederick, *The modern history of Peru*, London, 1967, p. 125.

53 BASADRE, J., *op. cit.*, t. VI, p. 339-353.

43 *El Peruano*, Lima, 12 de noviembre de 1870, año 28, t. 58, N° 110, p. 977.

44 BASADRE, J., *op. cit.*, t. VI, p. 144.

45 MACERA, Pablo, “Los archivos de la casa Dreyffus y la historia del Perú republicano”, en *Libro de homenaje a Luis Alberto Sánchez en sus 40 años de docencia universitaria*, Lima, 1967, p. 305-310.

46 BASADRE, J., *op. cit.*, p. 144.

ciente, a través del amargo episodio que acaba de sufrir, de la importancia que tiene el control directo del gobierno, sin recurrir a intermediarios.

Sin embargo, el civilismo en el gobierno se conduce aceptando el rol subordinado que la pérdida con Dreyffus le confirió. Es significativo en primer lugar que Pardo negoció con Dreyffus nuevos anticipos en octubre de 1872, manteniendo el contrato en vigencia y en abril de 1874 firmó un nuevo arreglo por el cual a partir de julio de 1875 el gobierno podía exportar libremente y Dreyffus dejaría el servicio de la deuda externa (54). En segundo término, el gobierno de Pardo no pretende entonces dar a los capitalistas nacionales la explotación si no la negocia en el exterior y en esa virtud "con el consentimiento de los obligacionistas franceses e ingleses" (55), siempre presentes, firma un contrato con la Peruvian Guano Company, Lima, negocio que va a fracasar totalmente. Habiendo aceptado los capitalistas nacionales su rol subordinado, de intermediarios, Dreyffus y la Peruvian compiten en los mercados, bajando el precio; el guano es de menor calidad cada vez, las obras públicas se detienen y en 1876 el Perú se declara en mora (55). La era del guano ha llegado a su fin y el colapso nacional se va a precipitar en la guerra con Chile.

Pasada la guerra, los acreedores del Perú se organizan ante la imposibilidad de cobrar la deuda por los métodos hasta ese momento utilizados. Miguel Grace, quien había adquirido los créditos y obligaciones de Meiggs, presenta en octubre de 1886 un proyecto de arreglo de la deuda, a nombre de los tenedores ingleses de bonos, reunidos en un comité. El proyecto revelaba un ambicioso plan de inversiones, cuyos efectos hasta hoy tienen vigencia: minas, petróleo, carbón, navegación, colonización y ferrocarriles eran algunos de los rubros considerados (57). A cambio de la entrega de bienes, concesiones y franquicias en estas materias, más la posibilidad de emitir acciones con la garantía de los bienes recibidos del Estado (ferrocarriles básicamente), los bonistas condonarían la deuda, y se comprometerían a una inversión de capital que repercutiría en el progreso del país. Era, pues, un plan de "recuperación

nacional". En este sentido se pronunciaron los defensores del contrato en el Poder Ejecutivo y posteriormente en el Congreso, identificando la penetración del capital extranjero y la presencia racial europea, como inmigración colonizadora, con el progreso nacional.

El proyecto de contrato sufrió varios cambios a través de diversas etapas. En febrero de 1887 el gobierno aceptó la propuesta de Grace mediante resolución suprema, con cargo a someterla al Congreso. Así se firmó en mayo de 1887 un contrato entre un delegado del gobierno peruano y el comité de tenedores de bonos. Sin embargo, surgidas algunas diferencias se procede a firmar un nuevo contrato en octubre de 1888 entre el ministro Aspíllaga y el comité de bonistas. Este segundo contrato tenía según análisis de Basadre, algunas diferencias respecto al primero que eran perjudiciales para el país. Inmediatamente convocado a legislatura extraordinaria el Congreso se ocupó del asunto y luego de un largo debate el 28 de noviembre rechazó ocuparse del contrato porque el protocolo reservado que lo acompañaba (sobre las relaciones con Chile) era inaceptable. En enero de 1890 se convoca a nueva legislatura extraordinaria y la mayoría se convierte en minoría: el congreso se declara expedito para conocer el contrato y empieza el debate para la aprobación. La minoría opositora recurre a prolongar primero el debate y luego en vista de que se pretendía modificar el reglamento interno para aligerarlo, se retiró dejando sin quórum las sesiones. En abril de 1889 se expidió decreto de convocatoria a elecciones en todas las provincias por las cuales eran representantes los ausentistas, los que quedaban así expulsados del congreso (58).

Es evidente en este caso la forma en que no sólo los intereses en pugna por la aprobación o no del contrato se revisten jurídicamente, sino que el conflicto mismo aparece como una interpretación constitucional para esclarecer si ante la ausencia de los parlamentarios de oposición era facultad de la mayoría o del Ejecutivo declarar vacantes los cargos. El decreto aludido declara fundarse en los principios constitucionales y el manifiesto de la mayoría que da pie al decreto tiene el mismo tipo de razonamiento jurídico: "La constitución y las leyes han rodeado a los legisladores de las garantías más eficaces, a fin de que sean inviolables en el ejercicio de sus funciones; pero al propio tiempo,

54 LEVIN, J., *op. cit.*, p. 117.

55 *Ibid.*, p. 118.

56 *Ibid.*, p. 119.

57 Puede encontrarse un largo análisis del proceso del contrato Grace en BASADRE, J., *op. cit.*, t. IX, p. 107-117; 119-134; del cual están tomadas las referencias que siguen.

58 *El Peruano*, Lima, 10 de abril de 1889, año 48, t. I, N° 42, p. 337.

contienen disposiciones para evitar y reprimir los abusos que pudieran cometer". (59)

Debe señalarse que por ley de 23 de noviembre de 1889, promulgada antes de la firma del contrato de 1890, se autorizó a que el Poder Ejecutivo hiciese cesión en propiedad de dos millones de hectáreas de terrenos baldíos de libre disposición del Estado, a favor de los tenedores de bonos, poniéndose como condición que los tenedores o las compañías que los representasen explotaran estas tierras o aprovecharan industrialmente los terrenos mediante colonizaciones a comenzar en tres años y a realizar en un máximo de seis; los colonos que deberían ser de raza europea, no pagarían impuestos durante diez años (60). Con esta cesión se estaba satisfaciendo una de las exigencias de los obligacionistas, desligándola del contrato principal, sin duda con el ánimo político de hacerlo menos duro.

Por el contrato de 1890 (61) los tenedores de bonos relevaron al Perú de toda responsabilidad por los empréstitos de 1869, 1870 y 1872, recibiendo básicamente en cambio todos los ferrocarriles del Estado con sus instalaciones y el servicio telegráfico por un término de 66 años. Se fijó las tarifas en función del cambio monetario con respecto a la libra esterlina (c. 8a). Asimismo el gobierno quedaba obligado a no exportar guano mientras los bonistas extrajesen, sin plazo, tres millones de toneladas del abono (c. 21a) y a entregar treinta y tres anualidades de £ 80.000 cada una (c. 22a). La compañía formada por los acreedores podría hipotecar los ferrocarriles, que seguían siendo de propiedad estatal, para obtener el capital de operación (c. 23a) y los derechos y obligaciones derivados del contrato sólo podrían ser transferidos a compañías inglesas (c. 26a). Para tener una idea cuantitativa de lo que significó el contrato conviene referir la evaluación hecha por el Presidente Billinghurst en su mensaje al Congreso en 1913: "Los bonos de la deuda externa peruana no representaban efectivamente en 1888 (...) sino un valor de £ 3'126,832. Los acreedores británicos recibieron (...) un valor efectivo de £ 18'204,628 (£ 17'013,680 representadas por los ferrocarriles, £ 560,948 en dinero efectivo y £ 630,000 en bonos chilenos)". (62).

59 *Ibidem*.

60 *El Peruano*, Lima, 28 de noviembre de 1889, año 48, t. II, N° 68, p. 537.

61 Véase el texto del contrato en *El Peruano*, Lima, 22 de enero de 1890, año 49, t. I, N° 10, p. 75-79.

62 BASADRE, J., *op. cit.*, t. IX, p. 133.

Debe repararse que en el cálculo de Billinghurst no figuran las tierras que debieron ser entregadas a la futura Peruvian Corporation de acuerdo a la ley de noviembre de 1889, cesión de cuyos efectos ya puede hacerse un balance histórico:

"(Se entregó) a la Peruvian Corporation un primer lote de tierras de 475.758 hectáreas, ubicado a lo largo de los ríos Ene y Perené en el departamento de Junín. La entrega de los otros tres lotes, hasta completar los 2 millones de hectáreas, nunca llegó a materializarse pero la adjudicación de 1/2 millón de hectáreas a una sola compañía constituyó de por sí una descomunal concentración de la propiedad territorial en la selva peruana. (...) Lo que sí vale la pena señalar es la ingenuidad de las partes contratantes de suponer que era posible realizar una colonización de la magnitud indicada en el breve plazo de tiempo señalado. (...) Como lo anterior no fue por cierto posible y la falta de su cumplimiento anulaba la concesión, la Peruvian Corporation recurrió a una serie de maniobras de orden administrativo y judicial para retener las tierras. Además, a partir de 1903 vendió extensiones importantes de tierras a nacionales y cedió parcelas a los llamados "mejoreros" para la plantación de café y otros productos, cuyas tierras recuperaba la compañía a medida que las plantaciones de café comenzaban a dar producción comercial, pagando precios irrisorios por éstas.

A base del procedimiento indicado quedó constituida la denominada Colonia del Perené, en la cual se estableció por la compañía un verdadero régimen feudal. Se exigía salvoconducto para poder transitar por la colonia, se cerraban los puntos de salida para evitar que los trabajadores indígenas pudieran escapar del feudo y, según se informa, se recurría hasta al castigo corporal para sancionar la desobediencia" (63)

Asimismo en el balance hay que incluir otra disposición legal, la resolución legislativa del 18 de enero de 1890 por la cual, en ejecución del contrato, se otorgó al Comité Inglés de Tenedores de Bonos el derecho de construir un ferrocarril que partiendo de La Oroya llegase a cualquiera de los ríos navegables del interior, otorgándoles "en plena propiedad seis mil hectáreas de terrenos baldíos, por cada kilómetro de ferrocarril construido". (64).

63 CIDA, *Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola, Perú*, Unión Panamericana, Washington, 1966, p. 26-27.

64 *El Peruano*, Lima, 28 de enero de 1890, año 49, t. I, N° 12, p. 90.

Sin duda que la ley N° 6281 (65) por la cual se autorizó a un "arreglo definitivo" con la Peruvian Corporation es sólo el colofón de esta historia. La compañía renunció al saldo de guano por extraer y a las ocho anualidades que el gobierno aún debía pagar, recibiendo en cambio la propiedad de los ferrocarriles. Como, según el cálculo hecho, el Perú tenía una diferencia a favor, la Peruvian le entregó al gobierno £ 247,000 como compensación. Asimismo, se fijó que la Peruvian Corp. pagaría por todo impuesto una suma fija anual de £ 20,000, hasta 1937; y entre esa fecha y 1937 sólo pagaría hasta el 8% de las utilidades netas repartibles entre sus accionistas (c. 7a). Finalmente, la compañía tendría un derecho preferente para la concesión y explotación de líneas férreas que tuviesen alguna relación con las que estaba haciendo suyas (c. 9a).

II

EL ROL DEL DERECHO EN LA ESTRUCTURA ECONOMICA Y SOCIAL

a) Consolidación y pago de la deuda interna

Desde el punto de vista económico el proceso de consolidación y pago de la deuda interna ocurrido a partir de 1850, puede evaluarse con bastante claridad. Se ha señalado cómo los inicios de la explotación del guano encuentran una carencia de capital nacional para este fin, una de las razones por las cuales quienes comenzaron siendo socios extranjeros de Quirós, toman luego a su cargo enteramente la explotación. Según Levin (66) la consolidación y el pago de la deuda son un proceso consciente dirigido a provocar el aumento de capital nacional, aun cuando la medida provocó un efecto inflacionista al aumentar el circulante y no los bienes. Esta voluntad de distribuir capitales aceleradamente entre los nacionales queda comprobada —aparte de los textos legales a examinar de inmediato—, de un lado, por hechos como la contratación de empréstitos para el pago de los bonos de la deuda interna (67) o, dicho de otra forma, la conversión de la deuda interna en externa (68), hecho que sin esta explicación sería insólito y de otra parte por declaración de los gobernantes

que tuvieron a su cargo la ejecución del proceso. El expresidente Echenique en un manifiesto publicado en Nueva York en 1856 afirmó que el objeto principal de la consolidación era justamente crear capitales y capitalistas nacionales y, así, fomentar las industrias, la agricultura y el comercio (69).

A pesar de esta última formulación del propósito gubernamental al consolidar y pagar la deuda interna, todo parece indicar que algunos años después de realizado el proceso, hacia 1868, el capital incrementado se había dirigido básicamente a participar en la explotación del guano y en otras actividades financieras y comerciales pero no había aumentado significativamente la producción en el país (70).

Entre las disposiciones que se dieron sobre la situación de la deuda interna hasta 1848, hay algunas que conviene revisar someramente. La primera de ellas es una ley de 25 de agosto de 1831 (71) que reconoce las imposiciones y depósitos hechos bajo el gobierno español, fijando como límite para su pago que el tenedor de la obligación fuese el titular del crédito, eliminando de esta forma las obligaciones compradas o cedidas, expresamente (art. 3º). Esta precaución contra la especulación no fue tomada en las disposiciones posteriores.

La ley de 17 de setiembre de 1847 (72) al reconocer como deuda nacional el dinero o especies que se hubiese tomado para auxilio del ejército desde 1823 dispuso en su artículo 2º: "Los interesados en esos valores y demás empréstitos calificarán sus créditos ante las autoridades designadas en las resoluciones vigentes, sin que sirvan de obstáculo los descuidos de los empleados en la administración pública, si de los documentos consta el crédito". Esta exoneración de que el crédito constara en registro del Estado, si bien podía ser comprensible dadas las circunstancias de premura y urgencia que generalmente rodeaban la toma de estas sumas o especies, abría un campo propicio a las irregularidades, por cuanto bastaba probar la calidad del documento, con frecuencia emitido por personas ya fallecidas al momento del reconocimiento, y sin ninguna formalidad,

65 *Anuario de la legislación peruana*, t. XXII, Lima, 1928, p. 30-32.

66 LEVIN, J., *op. cit.*, p. 88.

67 DANCUART, E., *op. cit.*, t. V, p. 46.

68 UGARTE, César A., *op. cit.*, p. 118.

69 BASADRE, J., *op. cit.*, t. IV, p. 26-27.

70 LEVIN, J., *op. cit.*, p. 94.

71 *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú...*, ed. por Mariano Santos de Quiroz, t.

4, Imprenta de José Masías, Lima, 1837, p. 62-63.

72 *Ibid.*, t. 10, p. 506-507.

para que la obligación fuera reconocida. Tal criterio fue ratificado por ley de 20 de diciembre de 1847 (73).

Por ley de 10 de marzo de 1848 se manda liquidar la deuda interna y externa (74) y sobre la primera se dispone que: la liquidación seguirá haciéndose conforme a lo dispuesto por el decreto de 21 de marzo de 1846 que había autorizado a que la deuda se pagase con bienes nacionales (75), en los casos dudosos se seguirá el principio de equidad en favor del acreedor (!) y en ningún caso estas obligaciones contra el Estado prescriben.

La ley de 1850 que es conocida como la ley de la consolidación lleva fecha de promulgación 16 de marzo (76). En su artículo primero reconocía con amplitud todo tipo de créditos por “todas las cantidades tomadas por cualesquiera autoridades de la República en dinero ó en especies, por empréstitos, cupos, contribuciones parciales de guerra, suministros, depósitos, embargos y secuestros”. Si se tiene en cuenta que para el reconocimiento de la deuda no era necesario que ésta estuviese registrada por la administración pública, conforme a las disposiciones vigentes, y a esto se agrega que el documento probatorio de la deuda podía provenir de “cualesquiera autoridades” sin especificar grado o dignidad, puede comprenderse la inmensa brecha que esta disposición abría para la simulación de documentos con los cuales defraudar al Estado.

La obligación podía obtener (art. 10^o) el reconocimiento del Congreso, la declaración del Poder Ejecutivo, o sentencia que hubiese causado ejecutoria, siendo de elección del acreedor cualquiera de los tres medios. De hecho el que más se usó, seguramente por lo expeditivo, fue el reconocimiento por el Poder Ejecutivo. Esta ley fijó que cualquier deuda consolidable podría “ser inscrita indefinidamente en cualquier tiempo (art. 9^o); esto tuvo que limitarse por ley posterior (77). Asimismo se estableció en la ley de 1850 que los vales emitidos de la nueva deuda consolidada serían admitidos por su valor en las ventas de propiedades nacionales (art. 21^o); una investigación de historia económica deberá esclarecer la forma en que operó esta dis-

posición y la acumulación de bienes nacionales que pudo hacerse mediante esta fórmula.

Disposiciones que hay que concordar con las ya vistas son las contenidas en los artículos 160 y 161 del Reglamento de Comercio vigente en la época (78) que disponían: una regalía de un 10% de los derechos pagaderos en vales de consolidación, a las importaciones de efectos extranjeros efectuadas en buques peruanos y la admisión en los mismos vales de un 25% del total de derechos de importación por toda clase de efectos venidos de Europa, Asia y Norteamérica. Este efecto adicional de los vales de consolidación pretendía sin duda, beneficiar al sector cuyo consumo estaba basado en productos extranjeros y en alguna medida, al incipiente grupo de transportistas nacionales.

Son conocidos los hechos que se produjeron en el proceso de ejecución del pago de la deuda interna y que dieron lugar a un verdadero escándalo nacional. Debido a las irregularidades habidas las cifras de la deuda crecieron de modo vertiginoso. Hasta 1849 —antes de la ley básica de consolidación— los créditos inscritos llegaban a 3'472,284 pesos (79). Con la nueva ley de consolidación de 1850, un año después se había pagado ya 4'320,000 pesos y se calculaba —según el mensaje al Congreso de Castilla— el monto total en seis o siete millones (80). En el período siguiente, el del escándalo, se reconocieron casi veinte millones de pesos adicionales en documentos de la deuda (81).

Aun cuando el Perú pasaba por una buena etapa económica en cuanto a la explotación del guano, estos hechos no dejaron de tener efectos en este renglón. Echeñique tuvo que contratar apresuradamente con los consignatarios a fin de obtener más adelantos, lo cual dio como resultado que el Estado recibiese entre dos y tres libras esterlinas por la tonelada de guano que ellos vendían a casi nueve en el mercado europeo (82). Puede señalarse como hipótesis, a verificar históricamente, que teniendo en cuenta la época, en que ya los consignatarios nacionales adquirirían preponderancia merced a los primeros recursos alcanzados por el pago de la deuda, los beneficiarios de esta operación en su calidad de acreedores, eran quienes se beneficiaban simultáneamente adelantando dinero usurariamente al Estado

73 *Ibid.*, t. 10, p. 580.

74 *Ibid.*, t. 11, p. 53-54.

75 *Ibid.*, t. 10, p. 97-101.

76 *Ibid.*, t. 12, p. 38-42.

77 Ley promulgada el 29 de diciembre de 1851, *Ibid.*, t. 12, p. 366.

78 BASADRE, J, *op. cit.*, t. IV, p. 337-338.

79 *Ibid.*, t. III, p. 172.

80 *Ibid.*, p. 175

81 *Ibid.*, t. IV, p. 20-21.

82 PIKE, F., *op. cit.*, p. 101.

en su calidad de consignatarios para que se les pagase a ellos mismos.

El rechazo habido en el país ante los excesos producidos se expresa políticamente en la revolución de Castilla en 1854. De esta suerte, al triunfar el movimiento revolucionario se nombró una junta de examen encargada de revisar los expedientes de la última etapa de la consolidación y se expidió el decreto de 26 de febrero de 1855 por el cual se declaró en suspenso los efectos de los vales de consolidación emitidos durante el régimen de Echenique, por cuanto se iban a someter a revisión (83). Habiéndose instalado la Convención Nacional, el Poder Ejecutivo solicitó de ella reiteradamente que se ocupara del problema pendiente con los llamados "vales Echenique" y en mayo de 1856 llegó a cursar una nota que señalaba:

"S.E. el Libertador está convencido de que ella (la Convención) reconocerá que no puede este asunto permanecer por mucho tiempo paralizado sin que se toque con serios inconvenientes. No se pueden tener en buen orden el erario y los recursos del Estado sin saberse con exactitud el monto de la deuda pública. No se puede, sin grave perjuicio de los particulares, tener en una posición dudosa un papel de crédito de que grande o pequeña parte puede ser declarada expedita. Y en fin, habiéndose trasladado al extranjero cantidad considerable de este papel, es posible recibir reclamaciones a las que quisiera dárselos el carácter de internacionales" (84).

La Convención no otorgó los poderes amplios que el gobierno solicitaba y a la vista del informe emitido por la junta de examen nombrada por el Ejecutivo, aprobó una ley en diciembre de 1856. La junta de examen había revisado 2,466 expedientes y consideró que había razón suficiente como para tachar un número de ellos por valor de más de 12 millones de pesos (85).

La ley en referencia promulgada el 2 de enero de 1857 (86) fijó un régimen diferenciado para los vales emitidos durante el gobierno de Castilla conjuntamente con los vales Echenique provenientes de expedientes no tachados por la junta, respecto a los vales que sí

habían merecido observaciones de irregularidades por este organismo. En el caso de los primeros, además de autorizar a que continuara la amortización e intereses (87), la ley especificó (art. 3º) que tendrían un fondo fijo de amortización del 2% como mínimo. Para los otros vales, tachados, el artículo cuarto de la ley mandaba que se sometiesen a una depuración judicial por las faltas notadas en ellos, y que se emitiesen nuevos vales cuando tal depuración se hubiese concluido. Sin embargo, el artículo quinto abrió una vía alternativa a los poseedores de estos vales presuntamente fraudulentos, concediendo que si el tenedor optase por no someter sus vales a la depuración judicial antes mencionada, los vales ganarían un 3% de interés anual, debiendo pagarse los intereses ya devengados al presente y contarían con un fondo fijo de amortización del 2%. En el caso de los vales que siendo espurios según la junta de examen, habían sido trasladados al extranjero, además el artículo octavo autorizó a que se hiciese un arreglo con los tenedores castigando el capital para regularizar su situación. Finalmente la ley cumplía políticamente un rol justificatorio al mandar en el artículo noveno que se publicasen los informes de la junta de examen "para satisfacer el voto de reprobación nacional que escitaron los hechos de la Consolidación".

Si examinamos el proceso escandaloso de la consolidación, esta ley y su decreto reglamentario (88) que mandaba reunirse a los tenedores de vales espurios para comunicar al gobierno la opción que hubiesen tomado según la alternativa de la ley, quedan sin explicación aparente. Cómo pudo darse efectos a aquello sobre lo cual pesaba una fundada acusación de fraude, constituyéndose por estos efectos una gravosísima deuda para el Estado. La decisión es menos explicable aún si se toma el hecho político de la revolución de Castilla que trata de canalizar el descontento ante los excesos del régimen de Echenique en este aspecto. Sólo la consideración del grupo dominante en el país, enriquecido por la consolidación, y la de los intereses extranjeros en el pago de la deuda trasladada, como factores de presión a nivel de la decisión política pueden llevarnos a una comprensión del hecho. Más aún, debe tenerse en cuenta que, según hemos visto, fue objetivo de la consolidación la formación de capitales nacionales; las leyes

83 Basadre hace referencia (*op. cit.*, t. IV, p. 337) a este decreto cuyo texto no parece haberse publicado en el diario oficial.

84 Cit. por Basadre, J., *op. cit.*, t. IV, p. 340.

85 *Ibidem*.

86 *El Peruano*, Lima, 5 de enero de 1857, año 16, t. 32, Nº 2, p. 5.

87 De acuerdo a la ley de consolidación de 1850, art. 4º (citada a nota 76), los intereses de la mayor parte de los vales desde 1854 habían llegado al 6%.

88 *El Peruano*, Lima 5 de enero de 1857, año 16, t. 32, Nº 2, p. 56.

abrieron los canales posibles al máximo para lograr ese objetivo económico; quizá hubo algunos “excesos” pero esto no podía llevar a que los grupos beneficiados fueran afectados. Así, después de un proceso político que en apariencia rechazó lo sucedido pero que no pudo alterar el poder que los factores económicos constituían, la ley de 1857 se limitó a dar validez al hecho económico ya producido.

El gobierno de Castilla ni siquiera intentó legitimar su situación compensando de algún modo las irregularidades de la consolidación con otras medidas complementarias. Uno de los justificadores del movimiento revolucionario había señalado en 1854 que la consolidación era esencialmente injusta por cuanto, tratando de compensar el aporte de los peruanos al proceso emancipatorio, sólo indemnizaba a los ricos que habían aportado bienes, voluntaria o forzosamente, pero dejaba de hacerlo con los pobres que habían aportado sus vidas (89). Pudo haberse ampliado conceptualmente el criterio de la deuda interna y admitir una compensación de este tipo que hubiese beneficiado a otros sectores de población; pero esto equivalía a modificar el objetivo básico que era capitalizar en un sector a través de la consolidación. Y el gobierno no lo hizo.

b) El sistema tributario

Como fruto de la euforia emancipatoria, San Martín en agosto de 1821 abole el tributo indígena que había sustituido progresivamente al comenzar el siglo XVIII a la encomienda española —forma de dominación al servicio de los colonizadores—. Importa destacar el considerando que el Libertador firmó en el decreto respectivo:

“Después que la razón y la justicia, han recobrado sus derechos en el Perú, sería un crimen consentir que los aboríjenas permaneciesen sumidos en la degradación moral á que los tenía reducidos el Gobierno Español, y continuasen pagando la vergonzosa exacción que con el nombre *de tributo* fué impuesta por la tiranía como signo de señorio” (90).

Sin embargo, bien pronto el sistema español debió ser remplazado y en muchos casos se volvió a él. Fue

89 CASOS, Fernando, *Para la historia del Perú, Revolución de 1854*, Cuzco, 1854, cit. por BASADRE, J., *op. cit.*, t. IV, p. 22-23.

90 *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú...*, ed. por Mariano Santos de Quiroz, t. 1, Imprenta de José Masías, Lima, 1831, p. 21.

así que el decreto de 11 de agosto de 1826 restableció la contribución de indígenas en “las mismas cantidades, términos y circunstancias en que se hallaba establecida el año de 1820” (91). En ese mismo decreto se fijó la llamada contribución de castas exigiendo en su artículo segundo, un mínimo de cinco pesos anuales más el cuatro por ciento del producto neto de la propiedad o industria de cada varón entre 18 y 55 años, excepción hecha de militares en servicio activo, empleados civiles, clérigos regulares y esclavos.

Así quedaba fijado el primer criterio del incipiente sistema tributario. Pero tres años después se exonera de impuesto a las castas, permaneciendo sólo la contribución de indígenas aumentada en un peso anual más la contribución de capitales fijos sobre predios y restablecido el sistema de patentes (92). El decreto da como razones para esta modificación del sistema: que el régimen español habiendo sido poco económico y viciado en sus principios había “perturbado el curso natural de la industria y puesto trabas al desarrollo de las especulaciones y empresas con que la riqueza del país se brindaba”; que la experiencia de aplicación del decreto de 1826 demostraba su ineficacia por el incumplimiento en el pago; que esto último no solucionaba el problema fiscal y agravaba los resentimientos en el país, y finalmente, que el sistema anterior a 1826 rendía iguales frutos y en términos más simples.

De esta forma, el régimen tributario previo a la época del guano queda basado en una serie de contribuciones que no gravan directamente la renta y de las cuales sólo la contribución de indígenas es significativa por lo que produce. En efecto, si tomamos 1840 como punto de referencia, los ingresos del Estado eran del orden de los tres millones de pesos que se desdoblaban así: 1'600,000 provenientes de derechos de aduana, 1'200.000 de la contribución de indígenas, 125.000 de la contribución predial; patentes, alcabala y papel sellado aportaban el resto, cada uno con cantidades inferiores a

91 *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú...*, ed. por Mariano Santos de Quiroz, t. 2, Imprenta de José Masías, Lima, 1832, p. 267-270.

92 *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú...*, ed. por Mariano Santos de Quiroz, t. 3, Imprenta de José Masías, Lima, 1832, p. 188.

93 RODRIGUEZ, J.M., *Estudios económicos y financieros y ojeada sobre la hacienda pública del Perú y la necesidad de su reforma*, Lib. e Imp. Gil, Lima, 1895, p. 195, y ss.

los cien mil pesos (93). Cabe notar que en ese momento el 60% de la población total —menor de 2 millones de habitantes— es indígena según los padrones de contribuyentes (94).

En 1854, la situación descrita antes para 1840 había evolucionado del modo siguiente: de los cinco millones y medio de pesos que sumaban los ingresos, tres provenían de los derechos de aduanas, 1'660'000 pesos de contribuciones directas entre las cuales la de indígenas aportaba 1'400,000; las rentas municipales y de instrucción significaban 400.000 pesos y un conjunto de ingresos menores de cien mil pesos cada uno, además de los ingresos del guano, completaba el cuadro (95).

Conviene hacer un examen más detallado de la contribución indígena, dado el importante rol fiscal que desempeñó entre 1826 y 1854, y luego desde 1866, bajo otra forma. Según Levin —que infortunadamente en esto no usa fuentes nacionales— el criterio para determinar quiénes estaban obligados a prestar esta contribución no era étnico sino económico-agrario (96); es decir, debían pagar la contribución quienes perteneciesen a una comunidad agraria o mantuviesen un régimen de tenencia conforme a la tradición indígena. Sin embargo, Basadre informa que este hecho sólo afectaba el monto de la contribución pero no determinaba el sujeto obligado; en otras palabras, el indio sin tierras pagaba entre 2 1/2 y 5 1/2 pesos, mientras que para el indio que poseía tierras la contribución fluctuaba entre 5 y 9 1/2 pesos (97). El criterio, pues, era étnico.

Podemos tener una idea clara del carácter discriminatorio de esta contribución analizando el planteamiento del Ministro de Hacienda Manuel del Río en su memoria al Congreso de 1847 (98). Sostenía el ministro que la ley que había autorizado en 1828 a que los indígenas enajenasen sus tierras había sido dañina para ellos y para el Estado; y esto último puesto que, vendidas que eran las tierras a los miembros de las castas, la contribución posible que era la predial, no les era aplicable por el bajo rendimiento de los lotes (este impuesto tenía una base de exoneración sobre los primeros 50 pesos de rendimiento); es decir, que el uso de la tierra por un indígena —cualquiera fuese su rendimiento— le

significaba a él entre 3 y 4 pesos adicionales en su contribución, conforme hemos visto; en cambio, el uso de esa misma tierra por un no-indígena, podía no significar ningún tipo de impuesto.

La abolición de la contribución se produce en 1854 en medio de una circunstancia política, la revolución de Castilla, que cuestiona su declarada finalidad altruista. En efecto, de un lado los considerandos del decreto de abolición (99) sostienen que siendo la contribución causa del envilecimiento y la esclavitud del indígena, la regeneración política necesaria a causa de los abusos del régimen de Echenique “tiene el fin esencial de hacer prácticos los derechos de libertad, igualdad y propiedad escritos en la Constitución”; de otro lado, los enemigos de Castilla señalaron que la medida tenía por objeto contar con el apoyo de la masa indígena para la insurrección y Echenique señala que este objetivo se cumplió plenamente, pronunciándose las indias a favor de Castilla y negándole a él víveres e información (100). El decreto, por último, ordenaba que los indígenas adelantaran “como el último y mas fructuoso sacrificio” el pago del segundo semestre de 1854, para sostener al ejército insurrecto.

Es evidente que, como el propio decreto lo señala entre los considerandos, la abolición de la contribución no hubiese sido posible de no haber mediado como sustitución financiera el producto del guano. Pero el guano no sólo alteró de esta forma el cuadro tributario de su época; asimismo permitió suprimir las leyes civiles que obligaban al pago de impuestos a la Iglesia, las contribuciones para los hospitales —asumiendo el Estado estas cargas— e impuestos de exportación como el que gravaba las barras de plata, que había sido relativamente importante (101).

Afianzado el nuevo régimen, en junio de 1855 se decreta la imposición de varias contribuciones, entre ellas la de predios, la de patentes y la personal. Esta última se basa según el texto legal en que la abolición del tributo indígena tuvo como propósito dar un régimen igualitario sin negar la existencia de tributos. La tasa de la contribución personal fue fijada en 3 pesos al año en la costa y 12 reales en la sierra (102).

94 KLUBER, George, *The indian caste of Peru, 1795-1940*, Washington, 1952, p. 46, cit. por LEVIN, J., *op. cit.*, p. 45.

95 BASADRE, *op. cit.*, t. IV, p. 98.

96 LEVIN, J., *op. cit.*, p. 45.

97 BASADRE, *op. cit.*, t. I., p. 219.

98 *Ibid.*, t. III, p. 170-171.

99 *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú...*, t. 15, Manuel A. Fuentes, Lima, 1870, p. 365-366.

100 BASADRE, J., *op. cit.*, t. IV, p. 99.

101 LEVIN, J., *op. cit.*, p. 103-104.

102 *El Peruano*, Lima, 27 de junio de 1855, t. 28, N^o 16, p. 79.

La visión de la evolución tributaria en la época se completa haciendo referencia al intento de Pardo, ministro de Hacienda de la dictadura durante la guerra con España, de establecer un régimen tributario. Dentro del plan original se debía imponer contribuciones sobre la propiedad territorial, la industria y el trabajo, los movimientos de capital, el consumo y sobre los productos de exportación. Sólo pudo imponerse alguna de ellas: 3% sobre exportación, consumo de aguardiente y sucesiones, 4% sobre predios y la contribución personal por el valor de 12 jornales al año. La reacción de los sectores afectados fue violenta, logrando que los impuestos creados fueran suprimidos tan pronto se reunió el congreso (103). Mientras tanto, el cobro de la contribución personal entre los indígenas, equivalente a un restablecimiento del tributo, originó sublevaciones por los abusos cometidos y a éstas siguió una feroz represión (104).

En 1872 la situación presupuestal es la siguiente: fuera de los ingresos provenientes del guano, el Estado cuenta con ingresos por valor de 8'600.000 soles, de los cuales más de seis provienen de las aduanas; los egresos pasan de los 21 millones (105). Las condiciones del déficit han madurado lo suficiente como para precipitar al Estado en la bancarrota.

El recuento realizado en torno al sistema tributario en la época que nos ocupa permite caracterizarlo por una constante: la exoneración impositiva para un sector de población y un tipo de actividades y la carga tributaria para otro, el sector indígena, mayoría oprimida y dominada mediante este marco legal de la tributación. Los años que van de 1855 a 1866 son sólo un paréntesis explicado por la coyuntura política de Castilla en alzamiento y por las sumas de dinero provenientes del guano. Sin embargo, debe cuidarse bien el establecer las relaciones de causalidad. La carencia de un sistema impositivo que gravase las rentas y el patrimonio no puede ser explicado como pretende hacerlo Romero (106) por los ingresos provenientes del guano; como hemos visto, aquélla es anterior a éstos. Ni puede, pues, culparse al guano de este sistema tributario, ni puede hablarse de un abandono creado por él. Las sumas del guano sólo permiten aliviar la explotación que

sufre la masa indígena en el país. Pero las configurantes del sistema tributario están dadas por la voluntad expresa de liberar impositivamente al sector de producción (agrícola, minero, de exportación) y al sector comercial-financiero, que no aparecen gravados en esta etapa sino excepcionalmente (en 1826 y 1866), por decisiones que prontamente son rectificadas.

El beneficio de estos sectores dominantes —y marginalmente el de los grupos intermedios, urbanos, burocráticos, a su servicio— se produce a costa del sector indígena dominado y en la medida en que la república avanza, a costa del guano, riqueza nacional. La situación de dominación queda así expresada en el sistema tributario, la contribución se realiza en razón inversa de la capacidad contributiva y en función de la posición que al grupo social le corresponde en el sistema: los dominados tienen la mayor carga mientras los dominantes y los grupos intermedios son exonerados o superficialmente gravados.

c) Esclavitud e inmigración

El hecho de la esclavitud durante la república debe ser estudiado en dos momentos: el proceso sufrido por la abolición relativa entre 1821 y 1852, y la abolición de la esclavitud decretada en 1854.

En 1821 se expide un decreto en el cual se establece que los nacidos desde el 28 de julio “seran libres, y gozaran de los mismos derechos que el resto de los ciudadanos peruanos” (107). Este decreto que inicia lo que hemos denominado la abolición relativa tiene un largo párrafo de considerandos que conviene examinar:

“Cuando la humanidad ha sido altamente ultrajada y por largo tiempo violados sus derechos, es un gran acto de justicia, sino resarcirlos enteramente, *al menos dar los primeros pasos al cumplimiento del mas santo de todos los deberes.* Una porción numerosa de nuestra especie, ha sido hasta hoy mirada como un efecto permutable, y sujeta á los cálculos de un tráfico criminal: los hombres han comprado á los hombres, y no se han avergonzado de degradar la familia á que pertenecen, vendiéndose unos á otros. Las instituciones de los siglos bárbaros apoyadas con el curso de ellos, han establecido el derecho de propiedad en contravención al mas augusto que la naturaleza ha concedido. *Yo no trato, sin embargo, de atacar de un golpe este antiguo abuso: es pre-*

103 BASADRE, J., *op. cit.*, t. VI, p. 19-20.

104 *Ibid.*, t. VI, p. 91-96.

105 DANCUART, E., *op. cit.*, t. IX, p. 6-12.

106 ROMERO, Emilio, *Historia económica del Perú*, 2a. edición, Ed. Universo, Lima, 1968, (?), t. II, p. 103-107.

107 *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú...*, t. 1, p. 16. El subrayado en la cita es nuestro.

ciso que el tiempo mismo que lo ha sancionado lo destruya. pero, yo seria responsable á mi conciencia pública, y á mis sentimientos privados, si no preparase para lo sucesivo esta piadosa reforma, conciliando por ahora, el interes de los propietarios con el voto de la razon y de la naturaleza”.

Es poco frecuente que aparezca en el texto mismo de una disposición legal, de modo tan explícito el conflicto de intereses que hay en su base. El legislador ha escrito el proceso mental que lo lleva a dictar la norma en este determinado sentido: la esclavitud es un abuso intolerable pero al mismo tiempo existe un importante interés de los propietarios; la resultante del conflicto es una abolición para los hijos de esclavos, con lo cual lentamente la institución de la esclavitud se extinguirá. Esta transacción que San Martín quiso hacer entre su ideal y los propietarios no satisface a éstos. Ya en el Congreso de 1823 los propietarios cuentan con la representación de Domingo de Orué (108) quien protesta contra “el despojo de capital sufrido por los amos”.

El primer congreso, sin embargo, fue liberal y al votar la Constitución de 1823 aprobó un artículo que amplía lo dispuesto por el decreto de 1821:

“Art. 11. Nadie nace esclavo en el Perú; ni de nuevo puede entrar en él alguno de esta condición. Queda abolido el comercio de negros” (109).

De esta forma, no sólo no se nacía ya esclavo en el Perú sino que no era posible que ingresase nadie como esclavo al país, con lo cual se afectaba más aún, no sólo el interés de los propietarios en cuanto no podían sustituir o ampliar el capital humano con el que contaban, sino también el de los comerciantes de esclavos.

Es necesario completar el cuadro con el aspecto transaccional que le agrega nuevamente el reglamento interior de las haciendas de la costa, aprobado por el Poder Ejecutivo en octubre de 1825. Este reglamento (110) había sido elaborado de acuerdo a un decreto expedido en abril de ese año, por una junta de hacendados presidida por el prefecto y fue aprobado por el Consejo de Gobierno. Las disposiciones contenidas en él son de una dureza y un rigor tal que sólo se explica la función del reglamento con un ánimo de uniformizar criterios para el trato, evitando los excesos de parte de los propietarios, como lo señala el propio texto, “siendo hoy

mas que nunca muy interesante á los amos la conservacion de unos esclavos que no es posible reponer”. (art. 12). Por estas disposiciones se garantizaba que, en lo referido a quienes eran esclavos al proclamarse la independencia, el Estado no pretendía afectar el derecho adquirido de los propietarios. Esta no interferencia estatal llegaba a tal punto que el comisario encargado de vigilar el cumplimiento del reglamento en las haciendas, sería nombrado por los propietarios o arrendatarios de ellas (arts. 15 y 16).

Los hacendados, no resignados en modo alguno con la situación mantuvieron una campaña permanente contra la situación creada por las normas legales mencionadas. En 1833, apareció una declaración de los hacendados escrita por José María de Pando quien, invocando la inviolabilidad de la propiedad garantizada por la Constitución, exigía: indemnización por el despojo sufrido a mérito del decreto de 1821, permiso para la introducción de esclavos y normas equitativas sobre las relaciones entre los patrones y los hijos de esclavos nacidos después del 28 de julio de 1821 (111). En estos puntos se cifraban las expectativas de los propietarios.

En la Constitución del año siguiente, 1834, se mantuvo el régimen de la Constitución del 23 (112). Pero en marzo de 1835 se autorizó por decreto (113), y en contra del texto constitucional, la introducción de esclavos provenientes de América; liberándoseles, además, del pago de derechos. El decreto señalaba como considerandos el mismo tipo de argumentación de los propietarios, incidiendo especialmente en la crisis que la agricultura pasaba por la falta de brazos. Se decía que en ese trabajo “no pueden emplearse con provecho hombres libres” y se calificaba de “principios exajerados de filantropía” los del régimen hasta entonces vigente. La Constitución de 1839 legalizó plenamente este nuevo régimen al limitarse a declarar en su artículo 155 que “nadie nace esclavo en la república” (114).

Este logro era sin duda muy importante. Los propietarios habían visto reducida su fuerza de trabajo no sólo por el régimen legal fijado para los hijos de sus es-

111 BASADRE, J., *op. cit.*, t. II, p. 301.

112 *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú.* . . , t. 4, p. 496.

113 *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú.* . . , t. 5, Imprenta de José Masías, Lima, 1841, p. 50.

114 *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú.* . . , t. 6, Imprenta de José Masías, Lima, 1842, p. 421.

108 BASADRE, J., *op. cit.*, t. I, p. 235.

109 *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú.* . . , t. 1, p. 408.

110 *Ibid.*, t. 2, p. 167-169.

cha emancipatoria, de los que se invalidaren en combate y de quienes no hubiesen podido incorporarse al ejército por oposición de sus amos. También el número de esclavos se había reducido por el otorgamiento de la libertad a aquéllos pertenecientes a españoles o americanos a partir de 1821, sino por una serie de disposiciones que habían sancionado la libertad de los esclavos que se hubiesen distinguido por su valor en la lutanca, emigrados a España (115). Todo esto, pues, había reducido de modo importante la mano de obra esclava. Con la modificatoria lograda en el régimen legal, el problema era disminuído. Pero aún no era suficiente.

En 1839 se dicta un decreto por el cual se establece el patronazgo o patronato (116). Este texto ofrece una serie de ambigüedades que conviene poner de relieve. Según el artículo 1º “los hijos de esclavos declarados libres por el decreto de 12 de agosto de 1821, quedan bajo el patronazgo de los amos de sus padres hasta la edad de cincuenta años”; tal institución consistía en el derecho de los patronos “de retener en su servicio los libertos de que habla el artículo anterior” (art. 2º), a cambio de lo cual los patronos les pagarían un peso semanal desde los 25 años además de prestarles “los mismos auxilios que a sus esclavos”, y en las ciudades, la mitad del salario que correspondía a un sirviente doméstico libre.

Técnicamente el decreto incurría en error al denominar libertos a los hijos de esclavos nacidos a partir del 28 de julio de 1821. No se puede considerar liberto sino a aquel que habiendo sido esclavo, dejó de serlo. Los incursos en la situación prevista por el art. 1º de este decreto nunca fueron esclavos sino simplemente libres. La confusión aumenta al notarse que los considerandos del decreto se refieren sin duda alguna a los libertos propiamente tales quienes se hallaban según el texto, entregado “a una vida vaga”, sin preocupación por la educación de sus hijos, etc. Mal podía aludirse de esta forma a quienes habiendo nacido a partir de 1821 sólo podían tener como máximo 18 años al momento de decretar el patronato. Es evidente que el decreto utilizó esta aparentemente errónea confusión para fundir dentro de un sólo régimen a los libertos y a los libres según el decreto de 1821. Y a los hijos de ambos, una vez asentada la fusión conceptual, los sometía según el art. 4º a un régimen transicional que consistía

en que serían educados a costa de los patronos, debiendo prestarles servicio mientras tanto.

Por último es importante subrayar que según el artículo 5º del mismo decreto, el patronazgo era un derecho transmisible como cualquier otro, con lo cual se adjudicaba no un carácter personal a la relación patrono-liberto, sino uno netamente comercial, tan útil para los propietarios en cuanto a su consideración de los esclavos y libertos como capital.

El código civil de 1852 (117), primera codificación que se da en la república, consagra la diferencia técnica de tres clases de personas (ingenuos o libres, esclavos y libertos) excluyendo de la categoría de libres a los que lo eran en virtud del decreto de agosto de 1821; para esto el art. 96 señaló taxativamente que eran ingenuos sólo los nacidos de madre libre o de madre liberto, supuestos que aquéllos no alcanzaban y el art. 105 los categorizó como libertos. Asimismo el código mantuvo la figura del patronazgo que hemos examinado, pero sólo para los nacidos de madre esclava después de jurada la independencia, liberando de esta obligación a los libertos propiamente tales (art. 106).

Hacia fines de 1854 cuando la revolución de Castilla aparecía cada vez más como victoriosa, Echenique usa el recurso de ofrecer la libertad a los esclavos que quisieran incorporarse a su ejército. Este decreto que en su época fue calificado de “prostitución de la filantropía” (118) bien pudo haberse inspirado en la abolición del tributo por Castilla. En todo caso, dos semanas después el gobierno provisorio de Castilla también decreta la libertad de los esclavos. En los considerandos de este instrumento legal, a más de las consideraciones filosófico-políticas pertinentes, se consigna:

“Que si el Gobierno Provisorio reservaba decretar la libertad de los esclavos para después que el ejército libertador hubiese destruido la tiranía, era porque no zozobrase en la desconfianza la indemnización debida á los amos, ni se manchase aquel acto de justicia á la humanidad, con inducir al esclavo á dar por rescate su vida en una guerra civil que no puede comprender, supuesto que no le dejaron ideas políticas durante su servidumbre; (...) Que habiendo el ex-Presidente Echenique, en su decreto de 19 de noviembre último, exigido por dos años la sangre de los esclavos, y conmovido el derecho de propiedad con la vaga indemnización que ofrece, solo de los que se

115 BASADRE, J., *op. cit.*, t. I, p. 236.

116 *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú.*, t. 6, p. 487.

117 *Código Civil*, 4ª edición, Lima, Lib. e Imp. Gil, 1914.

118 BASADRE, J., *op. cit.*, t. IV, p. 112.

le vendan para combatir en su agonía contra los pueblos, se mancillaría el nombre del Perú, si el Gobierno Provisorio no declarase inmediatamente los principios nacionales, y no condenase aquel nuevo y horrible tráfico de carne humana” (119).

Se extrae de este texto, en primer lugar, el gran respeto del gobierno provisorio por el derecho de propiedad de los amos sobre sus esclavos —y como se verá inmediatamente, de los patrones sobre los libertos—, en cuanto sólo con garantía segura de indemnización es que —según él— debería darse la abolición; es en vista del decreto de Echenique y de la circunstancia política por él creada que el gobierno de Castilla se ve obligado a dar la abolición y condena la medida de Echenique porque es un tráfico de carne humana condicionar la abolición a la participación en una guerra civil que el esclavo “no puede comprender”.

Este examen se confirma al analizar la parte resolutive del decreto donde se manda la libertad de esclavos y siervos-libertos, sin excepción alguna, y se manda, en la declaración 3a., pagar “el justo precio que se debe á los amos de los esclavos y á los patrones de los siervos libertos”, asegurando que se les saldará las sumas debidas en cinco años, ganando mientras tanto un 6% anual de interés, y que el gobierno proveerá la suma que los propietarios fijen para promover la inmigración europea como sustituto necesario en la agricultura. Además se garantiza el pago de estos acreedores con la quinta parte de las rentas nacionales y se ofrece negociar con los propietarios mejores bases de arreglo a las allí indicadas, “consultándose el monto de las rentas públicas, la protección á la agricultura y el respeto al derecho de propiedad”.

Parece poco consistente sin embargo, en función de los considerandos antes analizados, la inclusión de una disposición por la cual se niega la liberación a quienes “tomen las armas y sostengan la tiranía del ex-Presidente D. José Rufino Echenique”. Si se nota que según uno de los considerandos antes citados, el esclavo era incapaz de comprender esta guerra civil, mal puede sancionársele punitivamente por aquello que no entiende. Sin embargo, esta disposición de excepción permite comprobar la importancia de la coyuntura política precipitada

por el decreto previo de Echenique, como catalizador decisivo para la abolición de la esclavitud.

El decreto de 9 de marzo de 1855 (120) dictó normas suplementarias para proceder a la abolición. En este texto importa referirse al art. 9º que, fijando la suma que el Estado pagaría por esta compra forzosa que hacía en vía de liberación, determinó que se abonaría 300 pesos por esclavo a los propietarios y la misma suma por siervo liberto a los patrones, sin distinción de edas o sexo. Esta generalización no sólo revela la existente similitud de condiciones entre el esclavo y el liberto sino que hace objeto de indemnización aún al liberto que conforme a las disposiciones sobre patronazgo había dejado de estar bajo el patrón, al llegar a los 50 años. Las disposiciones de los tres últimos artículos (13º a 15º) indican que la negociación entre los propietarios y el Estado prometida por el decreto de diciembre de 1854, habían llegado a buen fin para aquéllos. En efecto, el plazo para el pago fue reducido de cinco años a tres. se adelantó un millón de pesos para empezar a pagar la manumisión forzosa y se fijó un fondo mínimo de 70 mil pesos como amortización para el pago de la deuda. Los 25,505 esclavos manumitidos hasta 1860 costaron al Estado 1'651,500 pesos (121).

En la medida en que razones ya aludidas crearon una escasez de mano de obra gratuita en la agricultura y otra fuente de trabajo surgió —la explotación del guano— se recurrió a la inmigración como sustituto. Aparte de la introducción de esclavos que no siempre dio resultados provechosos para los propietarios (122), la inmigración se inaugura como recurso de mano de obra en 1849. En noviembre de 1849, Domingo Elías, capitalista nacional descrito por Tschudi como “el más rico y el mejor dotado de talento para la especulación entre los dueños de haciendas de toda la costa” (123) importó con su socio, Juan Rodríguez, un grupo de 75 chinos. Inmediatamente después se dio una ley que considerando “el grado de postración (en) que se halla la agricultura del país,

120 *Ibidem*.

121 UCARTE, César A., *op. cit.*, p. 125.

122 Véase la descripción que hace BASADRE, J., *op. cit.*, t. III, p. 188-190.

123 Cit. por LEVIN, J., *op. cit.*, p. 96. Aquí se da cuenta de la trayectoria de Elías, quien de agricultor de algodón en gran escala pasó a candidato a la presidencia de la república y en 1854 encabezó la revolución contra Echenique en virtud de lo cual fue ministro de hacienda de Castilla y, luego, embajador en Francia.

119 *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú desde... 1821 hasta... 1859*, reimpresa por orden de materias por Juan Oviedo; t. cuarto, F. Bailly Ed., Lima, 1861, p. 370-371.

por falta de brazos" subsidia la introducción de colonos extranjeros, cuyo número no baje de cincuenta, entre 10 y 40 años, con treinta pesos por individuo (124). Esta suma la recibiría el introductor; Elías consiguió que en el art. 2º de esa ley se le reconociera el grupo que ya había traído y además se le diera el privilegio exclusivo de introducir chinos, con la prima ya mencionada. La misma ley autorizaba que las sumas así adeudadas en virtud de este subsidio estatal se compensasen con los derechos de aduanas por los artículos que los buques que transportaban a los inmigrantes, pudiesen traer. Por último se exoneraba de impuestos por diez años a los colonos y se autorizó al Ejecutivo para tomar de los productos del guano lo que fuese necesario para pagar esta nueva deuda.

Esta ley, dada antes de la abolición de la esclavitud, permitió que se subsidiase la producción agrícola en primer lugar, pero además que luego, cuando en 1854 se dio la abolición de la esclavitud, se contase con un sector sustituto, por lo menos parcialmente, de la mano de obra esclava. Más todavía, esta ley debe relacionarse con la explotación del guano, puesto que Elías, un mes después de la promulgación de ella, consiguió un contrato por el cual se convirtió en el único extractor del guano de las islas para el carguío de los buques (125). En esta tarea obviamente se empleó chinos. Importa percibir el momento en el cual Elías obtuvo este contrato: acababa de aprobarse el contrato con Gibbs que como hemos visto fue la entrada en grande del capital extranjero vinculado con la deuda externa; Elías buscó y consiguió un lugar como intermediario en la explotación extranjera del guano.

En 1853 se derogó la ley que acabamos de revisar (126), con lo cual cesa el subsidio pero no la introducción de chinos que sí se prohibió entre 1856 y 1861 (127). El contrato por el cual venían los chinos

- 124 *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú...*, t. 5, p. 50.
- 125 LEVIN, J., *op. cit.*, p. 96.
- 126 Ley promulgada el 19 de noviembre de 1853, *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú...*, t. 4, p. 481-500.
- 127 Véase la ley de prohibición de 1856 en *El Peruano*, Lima, 8 de marzo de 1856, t. 30, N° 16, p. 61. La ley que levantó la prohibición, bajo presión de los agricultores, fue aprobada en enero de 1861 por el Congreso pero, observada por Castilla y con la insistencia parlamentaria, fue promulgada en marzo. *El Peruano*, Lima, 23 de marzo de 1861, año 20, t. 40, N° 24, p. 93-94.

al Perú normalmente los obligaba por 8 años y era transferible por el importador (128), lo cual dio al negocio el carácter de tráfico de estos enganchados. La mortandad durante el viaje era alta (129); las utilidades de los contratadores al llegar al Perú fueron muy importantes. Se beneficiaron con mano de obra de los culíes, básicamente tres rubros: la agricultura costeña, la construcción de los ferrocarriles y la explotación del guano. Garland señala que "con la llegada de los chinos la producción aumentó entonces llegando al máximo de la exportación de azúcar peruana": dos millones de quintales en 1875 (130). Sin duda que el sector agrícola recibió la mayor parte de culíes; ello explica que los hacendados costeños se organizaran para la importación de estos trabajadores y bajar su precio (131). En lo que se refiere a los ferrocarriles unos 6,000 culíes trabajaron en la construcción de la línea Lima-La Oroya (132).

La condición de los chinos fue especialmente penosa en las islas guaneras. De un lado, fueron sometidos a condiciones de trato que Nicolás de Piérola, comisionado por el gobierno describió así en 1853:

"Consulta también al orden, á la humanidad y á la religion el que se trate con ménos severidad á los miserables chinos de la isla del Medio: tienen allí á su cabeza un hombre que se dice húngaro que se supone hermano del General Kossouth y cuyo mismo nombre se da, pero tan inhumano que somete á aquellos infelices al azote hasta des-

- 128 Puede verse un modelo de contrato transcrito por STEWART, Watt, *Chinese bondage in Peru*, Duke University Press, North Carolina, 1951, p. 42-44.
- 129 En un trabajo monográfico de Ernesto Fernández Montagne y Germán Granda Alva (*Apuntes socio-económicos de la inmigración china en el Perú (1849-1874)*, Memoria de Bachiller en Economía y Administración, Universidad del Pacífico, Lima, 1968, 144 págs.) se consignan los datos de las entradas y salidas de buques que se guardan en el Museo Naval del Perú; hubo casos de hasta 30% de mortandad en el viaje.
- 130 GARLAND, Alejandro, *La industria azucarera en el Perú (1550-1895)*, Imp. del Estado, Lima, 1895, p. 12.
- 131 "La Sociedad de Hacendados" fundada en Lima en marzo de 1870, constituyó inicialmente un capital de medio millón de soles para asumir directamente la importación. Puede verse el aviso publicado por la Sociedad en agosto de 1870 sobre este asunto en, FERNANDEZ MONTAGNE, Ernesto y Germán GRANDA ALVA, *op. cit.*, p. 143-144.
- 132 STEWART, Watt, *Henry Meiggs, Yankee Pizarro*.

cubrirles los huesos, por cuyo duro tratamiento casi no se pasa un día sin que alguno se ahorque ó se precipite por las peñas” (133).

Pero de otra parte sufrieron una explotación económica que es posible calcular. Elías cobraba un peso y medio por tonelada cargada en los buques (134) y pagaba a los chinos que eran más de los dos tercios de trabajadores, tres reales diarios por un mínimo de cuatro toneladas, de los cuales descontaba dos reales por comida (135). Suponiendo que este descuento fuese justificado, lo cual es improbable, mientras que el obrero chino recibía tres reales por cuatro toneladas, Elías recibía seis pesos (cuarentiocho reales) por ellas. Esto indica una razón de 16/1 y la enorme plusvalía consiguiente. Toda esta situación llevó a que en dos años por lo menos unos sesenta chinos se suicidasen (136).

El comercio de culíes se prolongó hasta 1874 en que se interrumpió, pero los que ya se encontraban en el Perú —unos 90,000 llegaron en este lapso— tuvieron que soportar la dominación un buen tiempo más (137). El Perú se vio envuelto en una serie de gestiones y conflictos diplomáticos a causa de la situación de los inmigrantes, chinos especialmente. El gobierno generalmente protegió a los traficantes de culíes y trató de ocultar su lamentable situación de explotación (138)

Conclusiones

En función del análisis hecho, sólo resta sintetizar la medida en la cual la verificación de la hipótesis se ha dado al examinar el rol del derecho en el período 1840-1875.

Es ésta una etapa de redefinición de nuestros lazos de dependencia con Europa, habiendo cesado la rela-

133 “Informe sobre el estado del carguío del huano en las Islas de Chincha...”, por Nicolás de Piérola en *Informes sobre la Existencia de Huano en las Islas de Chincha presentados por la Comisión nombrada por el gobierno peruano*, Edición Oficial, Lima, Tipografía de Ed. Herald, 1854, p. 18.

134 *Ibid.*, p. 14.

135 *Ibid.*, p. 4, 5 y 11.

136 LEVIN, J., *op. cit.*, p. 98.

137 *Ibid.*, p. 97-99.

138 Un buen recuento de los aspectos diplomáticos de la inmigración china y del rol del gobierno en ella está en FERNANDEZ MONTAGNE, Ernesto y Germán GRANDA ALVA, *op. cit.*, c. III.

ción metrópoli-colonia respecto a España. La penetración del capital inglés y francés, básicamente, —en torno a la explotación del guano— es acompañada de la gestión diplomática extranjera para el afianzamiento de la potencia externa como dominante. Los sectores nacionales dominantes se resisten inicialmente a supeditarse al capital extranjero; pero la escasez de capitales —proveniente de la explotación económica española— hace que los capitalistas nacionales concedan ser intermediarios en la explotación del guano y luego, a través del contrato Dreyffus, pasen a ser simples detentadores del poder político, perdiendo el control económico. Consolidado el grupo intermediario en el sistema de dominación externa, se entra a una etapa de estabilización que va a extenderse durante un cierto período.

Nuestro derecho en suma, estuvo en esta etapa al servicio de la dependencia exterior, dándole forma jurídica a través de contratos, resoluciones y leyes que consolidaron formalmente nuestra situación dependiente, en torno a la explotación del guano. Pero también expresó los conflictos y los enfrentamientos que caracterizaron a esta etapa de sustitución de la potencia dominante; la expresión jurídica del caso Dreyffus es particularmente demostrativa.

En el plano interno, los sectores dominantes nacionales —productores, propietarios, consignatarios—, que pasaron de competidores del capital extranjero a intermediarios de él, ejercieron la dominación sobre indios, esclavos y chinos básicamente, a través de distintos mecanismos que se expresaron también jurídicamente. Así, el derecho expresó los intereses prevalecientes reglando la dominación: a través del pago de la deuda interna, como forma de financiar su asentamiento como grupo capitalista, exonerando o gravando de modo desproporcionadamente bajo a este sector y garantizándole la mano de obra gratuita o muy barata como factor de producción.

La abolición del tributo indígena y de la esclavitud, dentro de este cuadro aparecen explicadas por la doble circunstancia de: los apremios de la coyuntura política en 1854 y las posibilidades financieras dadas por el guano de sustituir estos medios de dominación, compensando suficientemente al sector de propietarios afectado en el caso de la esclavitud.

Diciembre de 1969.