

La temprana unidad político-administrativa de Costa Rica: un caso sui géneris en el Reino de Guatemala

Jorge F. Sáenz*

Entre las características que han diferenciado a Costa Rica de las demás Repúblicas de Centro América suele mencionarse su mayor estabilidad política. Aunque no ha estado exenta de turbulencias,¹ es indiscutible que su historia ha sido bastante menos agitada que la de los otros cuatro países.² Para explicar este hecho se han enumerado diversas razones: la tardía conquista de Costa Rica, la pobreza imperante durante la dominación española, el mayor porcentaje de población de orígenes europeos, el temprano desarrollo de la economía cafetalera, etc.³

En este trabajo nos referiremos a un aspecto que, quizás por creerse secundario, parece no haber llamado la atención de los historiadores: la temprana unidad político-administrativa de Costa Rica. Según veremos, nuestro actual territorio -con la excepción del Guanacaste- quedó reunido definitivamente en 1660 bajo una sola autoridad gubernativa. En El Salvador, Honduras y Nicaragua, ello no ocurrió sino hasta fines del siglo XVIII;⁴ en Guatemala hubo que esperar hasta la época de la Constitución de Cádiz.⁵

1.- Gobernaciones, Alcaldías Mayores y Corregimientos

Al igual que el resto de los llamados Reinos de las Indias, el territorio sujeto a la jurisdicción de la Real Audiencia y Chancillería de Guatemala fue fraccionado desde el siglo XVI en una serie de circunscripciones, tales como Gobernaciones, Alcaldías Mayores, Corregimientos, etc., de modo poco sistemático, que originó considerables dificultades.

En la época de los Austrias aún no se configuraban como unidades administrativas los territorios de las actuales Repúblicas centroamericanas. El de Guatemala estaba

dividido en tres Alcaldías Mayores y nueve Corregimientos; el de El Salvador en una Gobernación y una Alcaldía Mayor; el de Honduras en una Gobernación, un Corregimiento y dos Alcaldías Mayores; el de Nicaragua en una Gobernación y cinco Corregimientos. Por último, en la actual Costa Rica coexistían la Gobernación de Costa Rica, la Alcaldía Mayor de Nicoya y los Corregimientos de Chirripó, Pacaca, Quepo y Turrialba (también llamado Ujarrás).⁶ Entre estas unidades territoriales no había subordinación: todas dependían directamente de la Audiencia de Guatemala.

* Profesor de Historia del Derecho Universidad de Costa Rica y de Historia Diplomática de Costa Rica en el Instituto Manuel María de Peraltá. Autor de varios libros y artículos sobre historia política, jurídica y diplomática de Costa Rica.

1 V. OBREGON LORIA, Rafael. De nuestra historia patria. Hechos militares y políticos, Alajuela, Museo Histórico Cultural Juan Santamaría, 1a. ed., 1981.

2 V. VIDAL, Manuel, Nociones de historia de Centro América. San Salvador, Ministerio de Educación, 10a. ed., 1982.

3 El tema ha sido tratado por diversos autores. V. por ejemplo BOSCH, Juan, Una interpretación de la historia costarricense, San José, Editorial Juricentro, S.A., 1a. ed., 1983; CARDOSO, Ciro F.S., y PÉREZ BRIGNOLI, Héctor, Centroamérica y la economía occidental (1520-1930), San José, Editorial Universidad de Costa Rica, 1a. reimpr. de la 1a. ed., 1983; FERNANDEZ GUARDIA, Ricardo, La Independencia. San José, Departamento de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 1a. ed., 1971; GUTIÉRREZ, Carlos José, El funcionamiento del sistema jurídico. San José, Editorial Juricentro, S.A., 1a. ed., 1979; SAENZ CARBONELL, Jorge Francisco. El despertar

constitucional de Costa Rica, San José, Asociación Libro Libre, 1 a. ed., 1985; STONE, Samuel, La dinastía de los conquistadores, San José, EDUCA Y Editorial Universidad de Costa Rica, 2a. ed., 1976, etc.

4 Sobre el régimen de Intendencias, V. SAENZ CARBONELL, Jorge Francisco, El régimen de Intendencias en Nicaragua y en Costa Rica 1787-1810, en Antología de Historia del Derecho II, Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica, 1 a. ed, 1991, pp. 72-81; SAMAYOA GUEVARA, Héctor Humberto. El régimen de Intendencias en el Reino de Guatemala, Guatemala, Editorial Piedra Santa, 1a. ed., 1978.

5 V. SAENZ CARBONELL, El despertar..., op. cit., pp. 137-138; SAMAYOA GUEVARA, op cit., p. 85.

6 V. HE RRARTE, Alberto, La Unión de Centro América. Tragedia y Esperanza^ Guatemala, Editorial del Ministerio de Educación Pública, 1a. ed, 1955. pp 101-102.

Los Corregimientos se erigían en regiones con poca o ninguna población de origen español. Sus titulares, los Corregidores, estaban llamados por las leyes a "corregir" los abusos de los encomenderos y a proteger a los indios, pero en la práctica fueron responsables de las más graves vejaciones contra la población indígena y se ganaron por ello una infame reputación, no sólo en el Reino de Guatemala, sino en todas las Indias.⁷ El historiador guatemalteco Severo Martínez Peláez describe así su actividad:

"Tenían a su cargo la vigilancia y dirección de los pueblos, y la supervisión de la producción y cobro de los tributos. Su autoridad se hallaba directamente por encima de las autoridades indígenas..., a quienes en unos casos tenían que apremiar con castigos, y con quienes, en otros casos, se confabulaban para extorsionar a la población india... Los robos y vejaciones de los Corregidores sobre los indios no eran ningún secreto... Era cosa entendida que un Corregidor cumplía su función... a cambio de escandalosos negocios. Los Corregidores declaraban cínicamente que compraban el puesto para incrementar sus fortunas... Había un sinfín de trampas que canalizaban el dinero y los bienes de los indios a las arcas de los Corregidores..."⁸

2.- Los Corregimientos en Costa Rica

En la capitulación suscrita en 1573 con Diego de Artieda Chirinos para la conquista y poblamiento de Costa Rica, la Corona le concedió potestad para dividir el territorio en alcaldías mayores y corregimientos.⁹ Sin embargo, no fue Artieda Chirinos, sino la propia Audiencia de Guatemala la que inició el establecimiento y provisión de Corregimientos en territorios de Costa Rica, lo cual indiscutiblemente perjudicaba la autoridad del Gobernador. Para 1582, la Audiencia ya había creado tres Corregimientos, cuyos titulares estaban dedicados a una inicua explotación de los indios. Artieda Chirinos se quejó en sucesivas cartas al Rey D. Felipe II, sin resultado alguno.¹⁰

En los años siguientes continuaron creándose Corregimientos en territorio costarricense y produciéndose todo género de abusos contra los indios por parte de sus titulares. Como es natural, los Gobernadores de Costa Rica, establecidos en Cartago, generalmente se oponían a la proliferación de Corregimientos, que disminuía el ámbito territorial de su propia autoridad y era fuente de frecuentes conflictos jurisdiccionales.¹¹ Unos pocos, empero, la fomentaron: se sabe, por ejemplo, que Don Fernando de la Cueva y Escobedo (1595-1599), creó un enorme Corregimiento con los pueblos de Co, Quircó, Tobosi,

Ujarrás, Turrialba, Atirro, Corrosi, Orosi, Guicasí, Curriravá, Aserrí, Barba y Pacacua, y nombró Corregidor a Francisco de Ocampo Golfín. Se ha sugerido que éste sobornó al Gobernador o que La Cueva le dio el nombramiento para congraciarse con su influyente familia política.¹² También él Gobernador D. Juan de Ocón y Trillo (1604-1613) parece haber obtenido ganancias ilícitas con la provisión de Corregimientos.¹³

Después de muchas variaciones, se estabilizaron cuatro Corregimientos en el actual territorio costarricense: Chirripó, Pacacua, Quepo y Turrialba¹⁴ (El titular del Corregimiento de Turrialba, conocido también con el nombre de Ujarrás, recibía en ocasiones, además, el título de Alcalde Mayor de Suerre).¹⁵

Cada uno de los cuatro Corregidores recibía un salario anual de 100 pesos,¹⁶ pero sus ingresos siempre fueron muy superiores, debido a su inmisericorde explotación de los indios. En los Corregimientos costarricenses las vejaciones debieron ser proporcionalmente peores que en los demás del Reino, debido a su exigua población y escasez de recursos. No conocemos con precisión sus límites, pero sí cabe notar que en tres de ellos -Chirripó, Pacaca y Quepo- no existía más que un pueblo, y en el otro apenas seis.¹⁷ Era inconveniente y oneroso que en un territorio tan reducido y poco poblado como el de Costa Rica hubiese cinco circunscripciones independientes entre sí; pero esto era aún más absurdo por el hecho de que en una sola de ellas -la Gobernación de Costa Rica- había varios miles de habitantes, mientras que la más poblada de las demás no contaba ni con un millar.¹⁸

El hecho de que los Corregidores no estuviesen sujetos al Gobernador, sino que dependieran directamente de la lejana Guatemala, les permitía cometer impunemente toda clase de abusos.

En 1622 el Ayuntamiento de Cartago se quejó al D. Rey Felipe IV de la existencia de los cuatro Corre-

7 MARTÍNEZ PELÁEZ, Severo, *La Patria del criollo*, San José, EDUCA, 8a. ed., 1981, p. 522.

8 *Ibid.*, pp. 523-524.

9 V. FERNÁNDEZ, León, *Colección de documentos para la historia de Costa Rica*, París, Imprenta Pablo Dupont, y Barcelona, Imprenta Viuda de Luis Taso, 1a ed., 1887-1907, vol. VI, p. 63.

10 FERNÁNDEZ, León, *Colección de documentos para la historia de Costa Rica*, San José, Editorial Costa Rica, 1a. ed., 1976, pp 316 y 321

11 V. GREÑAS, Rosa, *Costa Rica en la época del Gobernador Don Juan de Ocón y Trillo*, San José, Editorial Costa Rica, 1 a. ed., 1985, p 89 y 141 -145; QUIROS, Claudia, *La era de la encomienda*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1a. ed., 1990, pp. 163 y 201.

12 V. GONZÁLEZ VIQUEZ, Cleto, *Fundadores de familias costarricenses*, en *Población de Costa Rica y orígenes de los costarricenses*, San José, Editorial Costa Rica, 1a. ed., 1977, p. 109.

13 V. GREÑAS, op. cit., pp. 160-161 y 164.

14 V. FERNÁNDEZ, León, *Historia de Costa Rica durante la dominación española*, San José, Editorial Costa Rica, 2a. ed., 1975, p. 109.

15 V. Archivo Nacional de Costa Rica, Sección Histórica, Arch. de Cartago, N° 21; *Ibid.*, Arch. de Guatemala. N° 103.

17 Según QUIROS, op. cit., p. 201, el Corregimiento de Turrialba comprendía en 1650 los pueblos de Atirro, Auyaque, Jucaragua, Tucurrique, Turrialba y Ujarrás.

18 Según THIEL, Bernardo Augusto, *Monografía de la Población de la República de Costa Rica en el siglo XIX en Población de Costa Rica y orígenes de los costarricenses*, San José, Editorial Costa Rica, 1a. ed., 1977, p. 64, en 1611 'Chirripó tenía 80 habitantes, Pacacua 231 y Quepo 250. En Turrialba, Ujarrás y los pueblos de Tucurrique a Tuis vivían 620 indios En el resto del actual territorio costarricense (con excepción de Nicoya), Ja población total era de unos 12.100 habitantes.

gimientos y de los agravios que inferían sus titulares a los indios,¹⁹ y en 1637 el Gobernador de Costa Rica D. Gregorio de Sandoval solicitó formalmente que se suprimiesen esas circunscripciones y se agregasen a la Provincia de su mando.²⁰ La propuesta se repitió varias veces en los años siguientes,²¹ mientras seguían los incalificables excesos de los Corregidores y sus conflictos con las autoridades de Cartago.²²

3.- Supresión de los Corregimientos de Costa Rica

A mediados del siglo XVII, la situación de los cuatro Corregimientos costarricenses era lamentable. Los indios, diezmados por la insaciable voracidad de los Corregidores, vivían en la miseria, y su número se reducía velozmente. En Quepo, el más afectado de los cuatro, apenas quedaban 18 indios en 1659.²³

Por esa época, el Gobernador de Nicaragua, quien sin duda tenía con los Corregidores de territorios vecinos problemas muy parecidos a los de los Gobernadores de Costa Rica, solicitó al Rey D. Felipe IV que se suprimiesen los Corregimientos nicaragüenses. La Real Audiencia de Guatemala objetó la propuesta, pero recomendó vehementemente extinguir los de Chirripó, Pacacua, Quepo y Turrialba, tanto por lo exiguo de su vecindario como por los maltratos que sufrían allí los indios y la consiguiente disminución de los tributos reales. El 9 de octubre de 1660, el Consejo de Indias acogió la iniciativa y dispuso la supresión de los cuatro Corregimientos, cuyos territorios quedaron agregados a la Gobernación de Costa Rica.²⁴

Con esta decisión, Costa Rica quedó definitivamente integrada, con los mismos territorios que la configurarían durante el resto de la dominación española.

4.- La unidad político-administrativa de los otros territorios centroamericanos

Durante todo el resto del siglo XVII y la mayor parte del XVIII, en el resto de Centro América persistió el fraccionamiento entre Gobernaciones, Corregimientos y Alcaldías Mayores. No fue sino hasta 1785 y 1786 que se inició en realidad la eliminación de las circunscripciones menores, al crearse las Intendencias de San Salvador, Ciudad Real de Chiapas, Comayagua y León de Nicaragua.²⁵ La Intendencia, pilar de la política de centralización de los Borbones, estaba destinada a absorber las pequeñas unidades administrativas que subsistían directamente sujetas a la Audiencia. Por ejemplo, la de León, erigida en la antigua Gobernación de Nicaragua, logró en 1787 que se suprimiesen los Corregimientos de Matagalpa, Nicoya y Subtiava y se anexasen a su territorio.²⁶

En el actual territorio guatemalteco persistió la división en Alcaldías Mayores y Corregimientos, que sólo

desapareció durante la breve vigencia de la Constitución de Cádiz (1812-1814 y 1820-1821). El régimen gaditano dividió el istmo en dos Provincias, la de Guatemala (con los actuales territorios de Chiapas, El Salvador, Honduras y Guatemala) y la de Nicaragua y Costa Rica.²⁷ En vísperas de la Independencia se creó la Provincia de Honduras.²⁸

5.- Prematura unificación de Costa Rica y la idea de la unidad de la autoridad

La unidad política de Costa Rica se consiguió 161 años antes de la Independencia. En El Salvador, Honduras y Nicaragua fue un fenómeno mucho más tardío; ocurrió apenas 34 o 36 años antes de la emancipación. En Guatemala fue casi contemporáneo de ella.

Es de suponer que esta abismal diferencia de años entre la unificación de Costa Rica y la de los otros países centroamericanos haya significado también diferencias en la mentalidad de sus respectivos pobladores con respecto a la consolidación de una identidad provincial o nacional y, sobre todo, en cuanto a la idea de la unidad de la autoridad. Aunque en Costa Rica no faltaron localismos y regionalismos, cabe pensar, por ejemplo, que, para los costarricenses, acostumbrados durante dieciséis decenios a la existencia de un solo Gobierno para todo el territorio, fuese más fácil que para los demás centroamericanos darle continuidad a esa idea después de 1821 y tener una actitud menos agresiva hacia el poder estatal desarrollado a partir de la Independencia.

En otras partes del istmo, la rivalidad entre las Gobernaciones y las otras circunscripciones puede haber preparado psicológicamente el terreno para las múltiples y violentas rivalidades localistas del siglo XIX, aunque las antagonistas de la era independiente no fuesen las mismas, territorialmente hablando, que las de los años coloniales.

La idea de sometimiento a un poder central y la conciencia de una sola identidad nacional (o provincial) pueden forjarse en 161 años. Es difícil que se desarrollen en 34 o 36. La Intendencia era una identidad demasiado nueva y artificial como para que hubiese dado ya fruto en 1821, o en 1823-1824, cuando se formaron

19 FERNANDEZ, León, Historia..., op. cit., p. 88.

20 Ibid., 98-99.

21 Ibid., p. 104.

22 Ibid., pp. 103, 106-107 y 109; QUIROS. op. cit., p. 201-202.

23 Ibid., p. 109.

24 Ibid.

25 V. SAENZ CARBONELL, El régimen..., op. cit., p. 72

26 Ibid., pp. 74-75.

27 SAENZ CARBONELL, El despertar..., op. cit., pp. 137-138

28 SAMAYOA GUEVARA, op cit , p 85

los Estados de la Federación. Un unionista guatemalteco expresa:

"La creación de la Provincia según la Constitución de Cádiz era asunto muy reciente, y aún la organización en intendencias estaba relativamente cercana... negamos que hubiera existido propiamente espíritu provincial. Espíritu regional sí lo había y muy fuerte... La provincia no obedecía a un bien entendido regionalismo, y al contrario, los intereses de la misma se oponían a los verdaderamente regionales... el pretendido

espíritu provincial, dentro de las circunscripciones administrativas que después se denominaron Estados, descansaba sobre bases muy deleznales".²⁹

Únicamente en Costa Rica ese espíritu "provincial" había tenido condiciones para desarrollarse por un prolongado período, a causa de la temprana unificación del territorio. Quizá por ello no resultó tan difícil como en otras partes del istmo el convertirlo en espíritu nacional. Creemos que vale la pena reflexionar sobre este tema.

²⁹HERRARTE, op. cit., p. 146.