

## Estado administrativo y discurso colonial. Floridablanca, Bolívar y las colonias españolas entre organización e independencia

Paola Rudan\*

Con esta intervención pretendemos analizar la relación existente entre el proceso de creación del Estado administrativo en España –del cual José Moñino, conde de Floridablanca, es protagonista indiscutible<sup>1</sup>– y el estallido de las guerras de independencia en América del Sur, con especial atención a los acontecimientos encabezados por el libertador Simón Bolívar. El objetivo no es hacer evidente una inmediata relación de causa y efecto: la *Instrucción Reservada*, el documento redactado por Floridablanca para Carlos III en 1787, que instituyó la Junta de Estado y definió sus competencias<sup>2</sup>, se tomará aquí en consideración de manera privilegiada como síntesis de un proceso histórico y de un discurso político. De un proceso histórico, puesto que la reestructuración del Estado y de sus aparatos, de la cual es expresión la *Instrucción Reservada*, comenzó ya a mediados del siglo XVIII, de manera que el documento no puede quedar aislado de una consideración, aunque sea concisa, de sus precedentes. De un discurso político, puesto que con gran claridad en la *Instrucción Reservada* se afirma la *razón del Estado administrativo* como lógica que preside el proceso de centralización y modernización, y puesto que en ella se pueden identificar los elementos clave del discurso colonial de Floridablanca. Desde este punto de vista, la *Instrucción Reservada* puede ser considerada como la expresión de una tensión entre las colonias y la madre patria de la cual, por otra parte, como veremos, Floridablanca era consciente. Esta tensión

---

\* Universidad de Bolonia. E-mail: paola.rudan@unibo.it

1 No obstante este papel, y no obstante la importancia de las reformas borbónicas sea plenamente reconocida por los historiadores, la bibliografía dedicada a Floridablanca no es de las más amplias. Entre las contribuciones más completas debe señalarse sin duda la de J. HERNÁNDEZ FRANCO, *La gestión política y el pensamiento reformista del Conde de Floridablanca*, Universidad de Murcia, Edición del Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico, Murcia, 1984.

2 J. HERNÁNDEZ FRANCO, *La gestión política*, cit., p. 514.

ha sido legítimamente interpretada por la historiografía como el resultado de las profundas innovaciones introducidas por el reformismo borbónico y, en coherencia con este enfoque, se mirará hacia el proceso de creación del Estado administrativo como a una de las precondiciones de la puesta en marcha de la sociedad del antiguo régimen y de la revolución independentista. Lo que intentaremos es mostrar de qué modo la reforma administrativa llevada a cabo por Floridablanca aceleró el movimiento de emancipación de América del Sur meridional y determinó su desarrollo conflictivo y contradictorio. Al mismo tiempo, se intentará subrayar que las nuevas repúblicas de América del Sur no habrían podido constituirse como independientes y soberanas sin apropiarse de las instituciones heredadas del régimen colonial y de la lógica del Estado administrativo.

La administración puede ser vista, en otros términos, como el elemento de continuidad en la ruptura revolucionaria entre Estado colonial y Estados postcoloniales, en la medida en que ellos mismos se configuraron desde el principio, y *antes* de su constitución, como Estados administrativos. El análisis se desarrollará, por ello, desde una doble perspectiva: por una parte, se tomará en consideración el modo en el cual el Estado imperial piensa en las colonias. Por otra, el modo en el que las colonias se piensan dentro y contra el Estado imperial.

## 1. EL NUEVO RUMBO COMERCIAL DEL IMPERIO

El modo en que Floridablanca, en calidad de Secretario de Estado, gestionó el reconocimiento de la Independencia de América del Norte es un punto de partida especialmente significativo para comprender cómo pensaba él la relación de la metrópolis con las colonias y la función de estas últimas en el sistema imperial. Floridablanca era consciente de la utilidad del apoyo a los Estados Unidos respecto a la gestión de la política de las potencias europeas, desde la perspectiva de redimensionar el peso de Gran Bretaña y salir del cono de sombra de Francia, desvinculándose del tercer *Pacto de Familia*<sup>3</sup>. Contemporáneamente, sin embargo, rechazó desde el principio conceder abiertamente su apoyo a Estados Unidos y, al contrario que Francia, adoptó una política prudente encaminada a evitar la implicación de España en la guerra<sup>4</sup>. Además, el conde temía las miras expansionistas de las ex-colonias británicas

---

3 Véanse a este respecto los artículos CCCII y ss. de la *Instrucción Reservada en Obras Originales del Conde de Floridablanca y escritos referentes a su persona*, al cuidado de Antonio Ferrer del Río, Madrid, 1867, a partir de ahora citada como *IR*.

4 Cf. en concreto J. HERNÁNDEZ FRANCO, *Aspectos de la política exterior de España en la época de Floridablanca*, Edición de la Real Academia Alfonso X el Sabio, Murcia, 1992, esp. pp. 145 y ss.; J. ZORAIDA VÁSQUEZ, «Una difícil inserción» en A. ANNINO, L. CAS-

más allá de la Frontera y, sobre todo, no quería proporcionar a las colonias españolas un peligroso precedente: «es demasiado arriesgado el ejemplo de una rebelión para que Su Majestad se ponga a apoyarla a cara descubierta»<sup>5</sup>. La posición de Floridablanca es, por tanto, clara: reconocer la independencia norteamericana pondría en riesgo el Imperio.

Los temores del conde no eran para nada infundados: a los ojos de aquellos que guiarían después la independencia de América de Sur, el año 1776 se transformó en mito político. Para el *Precursor* Francisco de Miranda no hay dudas de que «la independencia de las Colonias Anglo-Americanas [...] sería en lo venidero el preliminar infalible de la nuestra»<sup>6</sup>. Del mismo modo, para el futuro *Libertador* Simón Bolívar, los Estados Unidos de América representaban la estrella polar que indica el camino a seguir, y el camino llevaba directamente a la emancipación. En general, el temor de Floridablanca frente a los acontecimientos de 1776 parece señalar la percepción de una conservación frágil del dominio imperial, presumiblemente determinada por la conciencia de los efectos suscitados en las colonias por las reformas económicas realizadas por los Borbones a partir de 1765 y sancionadas por el *Reglamento de Comercio Libre a Indias* de 1778. En la *Instrucción Reservada* es explícita la referencia a la resistencia a la autoridad legítima opuesta por los habitantes de América por las nuevas pretensiones fiscales de la metrópoli, mientras la fortificación de las islas y de los puertos de frontera es considerada necesaria tanto para proteger las colonias de las incursiones externas, como para contener «cualquier revolución interna»<sup>7</sup>. Esta constatación, sin embargo, no impi-

---

TRO LEIVA, F. -X. Guerra, *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica*, Ibercaja, Zaragoza, 1994 pp. 259-282, cit. p. 260. Bien distinta es la posición que el Conde de Aranda asumirá pocos años después, en 1783, promoviendo la emancipación de las colonias españolas —con la excepción de Puerto Rico y Cuba— dando por inevitable la independencia precisamente a la luz de los acontecimientos en América del Norte (cf. *Dictamen reservado que el Excelentísimo Señor Conde de Aranda dio al Rey Carlos III sobre la independencia de las colonias inglesas después de haber hecho el tratado de paz ajustado en París en el año 1783*, en *Premociones de la Independencia Iberoamericana*, ed. Luis Miguel García Mora, Madrid, Doce Calles, 2003. Un enfrentamiento, el de Floridablanca y Aranda, que merece, sin duda, ser estudiado con mayor profundidad. Debe señalarse además la contribución de A. RIVERA GARCÍA, «Floridablanca y los conceptos fundamentales del *Ius Gentium Europaeum*», en *Cuadernos Dieciochistas*, n.º. 3, 2002, pp. 57-94.

5 A. H. N. Estado, legajo n. 3884, expediente n. 3, documento n. 18. Floridablanca a Aranda, El Pardo, 4 de febrero de 1777.

6 FRANCISCO DE MIRANDA, *Para Gensone en París a 10 de octubre de 1792 el cual debía hacer el manifiesto para nuestra independencia*.

7 Cf. *IR*, artículos XCV, CIX y CX. Sobre las revueltas populares que en la segunda mitad del siglo XVIII se oponen a la creciente presión del nuevo Estado colonial, en concreto contra el aumento de los impuestos y de los precios, además de contra el régimen de los monopolios, cf. J. LYNCH, «El reformismo borbónico e Hispanoamérica», en A. GUIMERA, *El reformismo borbónico*, Alianza Editorial, Madrid, 1996, pp. 37-59, esp. pp. 50-52.

de a Floridablanca reivindicar una explícita continuidad con el *Reglamento* de 1778: «en nada confío tanto como en la Junta, que ha de sostener y adelantar lo resuelto por mí acerca del comercio libre, a pesar de las contradicciones y embarazos que halle; y así se lo encargo estrechamente»<sup>8</sup>.

El decreto de 1778 recoge y sistematiza las innovaciones introducidas ya a partir de 1765, principalmente la apertura del comercio con las Américas a nuevos puertos, además del de Cádiz, y a nuevas embarcaciones, y la reducción de los aranceles para los intercambios dentro del Imperio<sup>9</sup>. Sin negar la relevancia de tales innovaciones, es importante considerar que el decreto instituye una libertad considerablemente limitada, como demuestra la prohibición del comercio entre las colonias y las naciones extranjeras, la exclusión de los puertos más importantes de Venezuela y de la Nueva España o, también, la prohibición de exportar hacia las Américas productos extranjeros capaces de competir con la producción nacional española<sup>10</sup>. Las líneas guía de esta política son las indicadas por Pedro Rodríguez Campomanes –Fiscal de Castilla antes de la ascensión de Floridablanca a este cargo, en 1766– con sus *Reflexiones sobre el comercio español a Indias*<sup>11</sup>. Lo que motiva el propósito de reforma es la conciencia de los daños producidos por el sistema de aranceles y monopolios, el primero de todos el floreciente contrabando de las colonias con el exterior<sup>12</sup>, y la necesidad de construir un sistema de intercambio imperial excluido de la competencia –lícita e ilícita– de las flotas extranjeras, la primera de todas la de Gran Bretaña, que fue asumida no obstante como modelo para el nuevo rumbo comercial del Imperio<sup>13</sup>. Ciertamente, la referencia a Gran Bretaña permite encuadrar tanto el discurso de Campomanes como, sobre todo, el decreto de 1778 en la línea de las políticas mercantilistas<sup>14</sup>; sin

8 IR, art. LXXI, pero véase también el art. XCVII.

9 Cf. *Reglamento y Aranceles Reales para el comercio libre de España a Indias*, 12 de octubre de 1778, Madrid, 1778.

10 J. FISHER, *Estructuras comerciales en el mundo hispánico y el reformismo borbónico*, en A. GUIMERÁ, o. c., pp. 111-112.

11 Escrito entre 1761 y 1762, el tratado de Campomanes se retoma en la *Consulta sobre el comercio de Indias que dieron a su Majestad los señores don Pedro Rodríguez de Campomanes y don José Moñino*, redactado entre 1768 y 1771 (Cf. J. Hernández Franco, *La gestión política*, cit., pp. 106-108).

12 PEDRO RODRÍGUEZ CAMPOMANES, *Reflexiones sobre el comercio español a Indias*, edición y estudio preliminar de Vicente Llombart Rosa, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, p. 347.

13 Ibidem, pp. 362-384.

14 P. PÉREZ HERRERO, «Reformismo Borbónico y crecimiento económico en la Nueva España» en A. GUIMERÁ, o. c., p. 85. De «mercantilismo liberal» habla P. SCHWARTZ, «Cuatro economistas ante el fenómeno colonial español: Campomanes Adam Smith Flórez Estrada y Bentham», en *Historia Económica y pensamiento social*, al cuidado de G. Anes, L. A. Rojo, P. Tedde, Madrid, 1983.

embargo, parece más eficaz aquí abrazar la definición adoptada en el preámbulo del propio *Reglamento*, la de *comercio libre y protegido*<sup>15</sup>, puesto que es exactamente entre estos dos polos, sólo aparentemente contradictorios, entre los que se mueve la *Instrucción Reservada*.

Inspirándose explícitamente en los *Navigation Acts* británicos<sup>16</sup>, el documento de 1787 da continuidad a la política de reducción de aranceles y de las tasas sobre los intercambios comerciales dentro del Imperio<sup>17</sup>, subrayando la necesidad de proteger el mercado imperial de la competencia exterior: «el comercio general exterior y el tráfico interno deben ser también muy protegidos, así para facilitar los progresos del de Indias, y la salida de los frutos de sus retornos»<sup>18</sup>. No obstante, el acento puesto sobre el progreso del comercio en las Indias, y de forma coherente con las políticas coloniales europeas del siglo XVIII, la intención de la corona era la de servirse de las colonias para favorecer el proceso de modernización económica de la metrópoli limitando al mismo tiempo su transformación social. España era escasamente competitiva desde el punto de vista comercial y productivo tanto respecto a Francia como respecto a Gran Bretaña que se asomaba a la revolución industrial. Floridablanca se dio cuenta de ese retraso. En la *Instrucción*, por ejemplo, se observa la conciencia de que la producción española es insuficiente para satisfacer las exigencias de consumo de la metrópoli y de las Indias. Al reconocimiento de este déficit corresponde el intento de identificar vías de compensación que sepan valorar, de una manera completamente temporal, la producción dentro del Imperio, excluyendo los intercambios con las demás naciones:

Ya se sabe que las fábricas españolas no pueden bastar, ni con mucho, para los consumos internos ni para el comercio de Indias. El objeto del gobierno español y de la Junta ha de ser completar aquellos consumos, en cuanto se pueda, con el comercio de la compañía de Filipinas, para disminuir o aniquilar las introducciones extranjeras; pero en la hora que aquel comercio empiece a perjudicar al progreso y salida de las manufacturas nacionales, será preciso detenerle; y aún quiero más, esto es, que antes de perjudicar se detenga y proporcione, de modo que no llegue el caso de experimentarse el daño, porque entonces sería muy difícil y costoso el remedio<sup>19</sup>.

---

15 *Reglamento*, cit., p. 1.

16 *IR*, art. CCCLV.

17 *IR*, art. LXXV.

18 *IR*, art. LXXIII.

19 *IR*, art. CXXXIV.

El potencial daño que se indica en las últimas frases de este pasaje era que los americanos y los españoles pudieran «acostumbrarse» al consumo de las mercancías provenientes de las Indias Orientales y comenzaran, en consecuencia, a rechazar los productos metropolitanos<sup>20</sup>. Es por esto que, afirmaba Floridablanca, era necesario moverse «con la brújula en la mano» evitando que se consolidara una praxis que debía ser sólo temporal. El objetivo, de hecho, era incentivar el crecimiento económico de la metrópoli, en concreto el de la producción manufacturera<sup>21</sup>. En esta dirección se movían las disposiciones en materia de educación superior, la institución de una Academia para la promoción de aquellas ciencias que puedan tener también consecuencias prácticas, como la hidráulica, y el impulso a la «enseñanza especulativa y práctica del comercio» a través de los consulados o la creación de *sociedades patrióticas*<sup>22</sup>. Pero en esta dirección se movían, sobre todo, el ataque al mayorazgo —que Floridablanca define como una forma de «encarcelamiento» de la riqueza que es sustraída así a la circulación<sup>23</sup>— y la confiscación de los bienes eclesiásticos, una de las primeras reformas puestas en marcha por los Borbones ya a partir de 1776 que muestra la coincidencia entre el proceso de modernización económica y el de secularización. Sin embargo, es oportuno considerar que modernización económica y transformación se llevaron a cabo a velocidades deliberadamente diferentes, y que la liberación de los bienes sujetos al mayorazgo y la liberación de los intercambios se medían respecto a la voluntad de salvar los privilegios feudales:

la protección de los fabricantes naturales y extranjeros, y su premio; la estimación de todo oficio mecánico y de aquel que lo ejerce, guardándose mis providencias para que no perjudiquen a la nobleza la disminución de las cargas, gabelas y gravámenes de las manufacturas nacionales y de los artistas<sup>24</sup>.

---

20 *IR*, art. CXXXV.

21 Cf. *IR*, art. CXXI. Este es el criterio que motiva las limitadas y controladas aperturas a los productos provenientes del exterior: «aún siendo, como es, favorable a la industria de mis vasallos el gravamen de las manufacturas y producciones extranjeras, he templado y moderado el que podía imponer a éstas, por consideración al comercio que con ellas hacen mis súbditos, bien que el abuso y exceso de sus introducciones y consumos debe contenerse con el aumento de los tributos y gravámenes, o con la prohibiciones; y así lo encargo a la Junta» (*IR*, art. CCLIV pero también arts. CCLIV; CCLXXXII y CCCVII).

22 *IR*, arts. LXIX e LXX.

23 Cfr. *IR*, arts. LIV e LVIII. Las disposiciones contenidas en la *Instrucción* se realizaron con la *Real Cédula* del 14 de mayo de 1789 (cf. J. HERNÁNDEZ FRANCO, *La gestión política*, cit., p. 362).

24 *IR*, art. LXXXII.

Si la justificación proporcionada por Floridablanca es que la nobleza es aún necesaria para la prosperidad de la monarquía<sup>25</sup>, lo que me parece relevante es que la desestructuración del modo de producción feudal puede coincidir con la conservación del sistema de privilegios del antiguo régimen precisamente en virtud de la coincidencia necesaria, por tanto nada paradójica, entre los términos *libre* y *protegido* que caracterizan el nuevo rumbo comercial del Imperio español.

En cuanto a los efectos de las reformas comerciales realizadas en la segunda mitad del siglo XVIII sobre las estructuras económicas y sociales de las colonias, es imposible indicar una dirección uniforme. De hecho, las reformas pesaron de modo distinto no sólo en los distintos integrantes de la población colonial, sino también sobre los diversos territorios según su papel dentro del sistema imperial de intercambios, contribuyendo a acrecentar una conflictividad social y territorial que, como veremos, tendrá efectos profundos sobre el desarrollo de las guerras de independencia sudamericanas<sup>26</sup>. El entusiasmo demostrado por Floridablanca en su *Memorial* de 1778 respecto a los efectos benéficos de la liberalización sobre el crecimiento del patrimonio de la corona<sup>27</sup> no era infundado, pero correspondía más a una extensión de las tierras explotadas y de la mano de obra empleada que a una modernización del modo de producción colonial. Al contrario, con el fin de que España pudiera perseguir su propio crecimiento industrial era necesario que las colonias pusieran a su disposición materias primas a bajo coste, absorbiendo al mismo tiempo, de manera coactiva, los productos manufacturados de la metrópoli<sup>28</sup>. Todo esto, como veremos, llevó a Bolívar a considerar que, en la sociedad pretendida por España, los americanos no tenían otra función que la de servir o consumir. Una subordinación inaceptable y que tendría un papel determinante en la aceleración revolucionaria.

---

25 *IR*, art. LV.

26 Véase a este respecto B. R. HAMNETT, «Process and Pattern: a Re-Examination of the Ibero-American Independence Movements 1808-1826», en *Journal of Latin American Studies*, vol. 29, n. 2, 1997, pp. 279-328.

27 *Memorial presentado al rey Carlos III y repetido a Carlos IV por el Conde de Floridablanca renunciando el Ministerio en FLORIDABLANCA, Escritos Políticos. La Instrucción y el Memorial*, Edición de la Academia Alfonso X el Sabio, Murcia, esp. p. 375: «no se podrá negar que el principio de esta feliz revolución del comercio de España e Indias, y sus consecuencias favorables al aumento de las rentas del erario y a la marina, se debe al iluminado gobierno de vuestra majestad».

28 Un ejemplo elocuente de la subordinación de la producción colonial a la metropolitana es la previsión de la posibilidad de reducir el precio del tabaco producido en las Indias de una manera tal como animar a los consumidores metropolitanos a preferir el tabaco producido dentro del Imperio al proveniente de los mercados extranjeros (*IR*, art. CCXXVII). Cf. P. PÉREZ HERRERO, *Reformismo borbónico*, cit., p. 86.

## 2. LA RAZÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO

El nuevo itinerario económico imperial puesto en marcha bajo el signo del *comercio libre y protegido* no habría sido posible, ni puede ser comprendido, sin la contemporánea constitución del Estado administrativo. Si se observa este proceso, Floridablanca puede ser sin duda asociado a otras figuras que, en toda Europa, pusieron en marcha o gestionaron con mayor o menor éxito el paso de la razón monárquica a la razón de Estado verdadera, de la cual es precisamente expresión el Estado administrativo. Basta para este propósito recordar aquí los nombres de Turgot en Francia, de Friedrich Wilhelm Graf Haugwitz antes y de Wenzel Anton Fürst Kaunitz Rietberg en el imperial habsbúrgico, mientras en Prusia el papel de guía en la construcción administrativa del Estado era asumido por los propios monárquicos<sup>29</sup>.

Respecto a las colonias, es importante considerar que la *Instrucción Reservada* no inaugura sino que al contrario ratifica y sistematiza un proceso de transformación de la relación imperial puesto en marcha al menos un decenio antes de las reformas realizadas por el secretario de Estado de las Indias, Gálvez, entre 1776 y 1787, encaminadas a concentrar el poder político a través de la creación de un aparato institucional desvinculado tanto de la estructura tradicional de la *sociedad estamental* como del carácter fundamentalmente personalista del poder periférico. El proceso de centralización del poder pasa, en primer lugar, por la creación de nuevas instituciones<sup>30</sup>. La Junta de Estado a la cual la *Instrucción* da vida, con su pretensión de coordinar la actividad de los ministerios, definir las competencias de los tribunales, uniformar la legislación y la decisión sobre los casos excepcionales, es ciertamente el ejemplo más evidente de la *constitución por vía administrativa del moderno Estado soberano*<sup>31</sup>. Un Estado cuya decisión pretende hacerse valer eficazmente también sobre las colonias, y es significativo desde este punto de vista que la *Instrucción Reservada* defina un recorrido de larga duración orientado

---

29 Cf. por lo que respecta al mundo alemán H. SCHILLING, *Corti e alleanze. La Germani dal 1648 al 1763*, Bologna, 1999.

30 Es importante aclarar que las innovaciones introducidas en España habían sido ya experimentadas en el resto de Europa. Sobre esto, y en particular para una valoración del peso de la influencia francesa sobre las reformas peninsulares, véase A. J. KUETHE - L. BLAISDELL, «French Influence and the Origins of the Bourbon Colonial Reorganization», en *The Hispanic American Historical Review*, n. 3, 1991, pp. 579-607.

31 Cf. O. BRUNNER, *I diritti di libertà nell'antica società per ceti*, en *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, Vita e pensiero, Milano, 1970, pp. 201-216. cit. p. 205, quien afirma que «la historia del declive de la fuerza individual a favor de la jurisdicción muestra, sin embargo, muy claramente que podía haber sucedido sólo un poder de las instancias jurisdiccionales que fuera efectivamente coercitivo y que funcionase continuamente».

a la inclusión de los asuntos coloniales en el control del aparato ministerial metropolitano<sup>32</sup>. La centralización buscaba dismantelar el carácter «federal» de la monarquía española incrementando su capacidad de dominación sobre el territorio y sobre la población, y por esto se dota de instrumentos de administración periférica y de policía –también subsumiendo estructuras preexistentes, como el aparato eclesiástico– sujetos a un control de tipo centralista<sup>33</sup>. La *razón del Estado administrativo* se hace valer precisamente en este proceso de *institución* de la soberanía y del Estado moderno. Como veremos, la misma lógica preside la constitución de las colonias en Estados soberanos, y en cierto sentido se puede afirmar que esta se realizó plenamente sólo en las ex-colonias, en la medida en que allí la razón de Estado está en condiciones de ir más allá de aquel poder personalista que aún caracteriza a la monarquía absoluta y al *regalismo* borbónico.

La primera sección de la *Instrucción Reservada*, dedicada a la regulación de la relación entre Estado e Iglesia en una perspectiva de secularización, es ciertamente ejemplar para comprender este movimiento de concentración y difusión justificado en nombre de la *razón de Estado*. Que Floridablanca sea uno de los principales artífices del proceso de secularización de la monarquía hispánica es algo bien conocido, a la luz de su fundamental papel a favor de la expropiación de los bienes de la Iglesia y, sobre todo, de la expulsión de la Compañía de Jesús, no sólo de España<sup>34</sup>. Lo que parece, sin embargo, más relevante aquí es que la expulsión de los jesuitas había sido justificada según

---

32 Cf. *IR*, arts. CXLIV-CXLVII. Sobre las dos hipótesis de concentración contenidas en la *IR* véase J. HERNÁNDEZ FRANCO, *La gestión política*, cit., pp. 526 y ss.; J. A. BARBIER, «The Culmination of the Bourbon Reform 1787-1792», en *The Hispanic American Historical Review*, vol. 57, n. 1, 1977, pp. 51-68, esp. pp. 57 y ss.

33 La importancia de este proceso se comprende en referencia a la particular estructura federal de la monarquía española (cf. B. CLAVERO, *Derecho de los Reinos*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1980, p. 8). Aún con Brunner, se pueden leer las reformas borbónicas como la tentativa de resolver la contraposición entre poder central y poderes locales a través de la creación de un Estado administrativo, de una burocracia unitaria que aplastaba las «soberanías» locales transformando a los vasallos en funcionarios faltos de poder de decisión, destinados a aplicar leyes propias de un ordenamiento jurídico unitario (Cf. O BRUNNER, *Feudalesimo. Un contributo alla storia del concetto, Per una nuova storia*, cit., pp. 75-116, cit., p. 108).

34 El debate se pone en marcha con la propuesta del Fiscal de Castilla, Pedro Rodríguez Campomanes, a favor de la alienación de los bienes de la Iglesia y del incremento de la jurisdicción real en materia eclesiástica, contenida en su *Tratado de la regalía de amortización* de 1765. Con la *Carta apologética* publicada bajo el sinónimo de Antonio José Dorre el mismo año, Floridablanca sostiene la posición de Campomanes, rechazada el año siguiente por el Consejo de Castilla, y retoma después sus líneas guía en el *Expediente del Obispo de Cuenca* y en el *Juicio Imparcial* de 1766. La fecha es especialmente importante porque está marcada por revueltas populares determinadas por la crisis de subsistencia y por el aumento de los precios del grano coincidiendo con las primeras reformas económicas en sentido liberal realizadas por los Borbones (véase al respecto J. HERNÁNDEZ FRANCO, *La gestión política*, cit., pp. 43 y ss.).

argumentos de carácter no sólo económico, sino también, y sobre todo, político. Su papel de impulsor de los levantamientos populares de 1766, de hecho, motivaba la consideración de que el poder regio debía estar «libre de aquellas zozobras, rumores e inquietudes que ocasionaba el espíritu de facción de estos regulares»<sup>35</sup>. El clero, con sus privilegios, comenzó a ser considerado un límite inaceptable para un poder soberano que reivindicaba cada vez más explícitamente un carácter absoluto «en todo lo necesario o conveniente al reino, su conservación y aumento»<sup>36</sup>; en el contexto de la monarquía *católica*, sin embargo, es al mismo tiempo imposible negar la influencia eclesiástica sobre la población. Es precisamente por esta influencia por lo que el clero debe ser sometido a la *razón de Estado*<sup>37</sup>.

La *Instrucción Reservada* se abre con el reconocimiento de la suprema autoridad del Papa en materia espiritual sólo para afirmar que, por lo que concierne a *derechos* y *regalías* «el respecto debido a la Santa Sede» debe ser combinado «con la defensa de la preeminencia y autoridad real»<sup>38</sup>. Con otras palabras, más significativas aún, la *Instrucción Reservada* aclara que «en materias de patronato y regalías [...] debe entrar también la razón de Estado»<sup>39</sup>. No se trata sólo de un discurso de principios. A la luz de esta lógica, el rey reivindica el propio derecho de patronazgo y se compromete a requerir expresamente a la curia romana, a través de la Junta, que las órdenes religiosas se adapten a la razón de Estado<sup>40</sup>.

Centralización política, entonces, pero encaminada claramente a la atribución al clero de una específica función en el ámbito del orden soberano que se estaba instituyendo. La sección de la *Instrucción* relativa a la formación del clero, a la oportunidad de que éste sea «ilustrado» por el conocimiento del «derecho público y de gentes, el que llaman político y económico, y las ciencias exactas»<sup>41</sup>, parte de la constatación de una función fundamental del

35 *Dictamen de los fiscales sobre el Breve de su Santidad del 16 del corriente en que se interesa a favor de los regulares de la Compañía del nombre de Jesús a fin de que se revoque el Real decreto de su extrañamiento o que al menos se suspenda la ejecución*, en AHN, Estado, legajo n. 3517, y A. P. C. [Archivo privado Campomanes], cajones 41-45, 6 15-18 (catalogación Cejudo).

36 FLORIDABLANCA, *Expediente del Obispo de Cuenca*, en *Obras*, cit., p. 25. Véase al respecto J. HERNÁNDEZ FRANCO, *La gestión política*, cit., pp. 43 y ss.

37 *IR*, art. VII. Respecto a la razón de estado véase en especial B. CLAVERO, *Razón de estado, razón de individuo, razón de historia*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

38 *IR*, arts. I, II y III.

39 *IR*, art. IV.

40 *IR*, arts. VIII, XVIII y XV. Sobre el desarrollo del patronazgo –en concreto sobre el paso del *regio patronato* a la *regalía soberana patronal* que tuvo lugar con las reformas borbónicas, como momento de desestructuración de la relación típicamente medieval entre Iglesia e Imperio– véase D. BRANDING, «La monarquía católica», en A. ANNINO, L. CASTRO LEIVA, F. -X. GUERRA, *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica*, Ibercaja, Zaragoza, 1994, pp. 19-44, esp. p. 25.

41 *IR*, art. XXVII.

clero mismo en el mantenimiento de la «quietud pública y doméstica»<sup>42</sup>. Más claramente: si «a la sublime cualidad de ministros de la religión» debe unirse «la de buenos y celosos ciudadanos»<sup>43</sup>, esto depende del hecho de que «de la conducta que tenga el clero dependerá en mucha parte la de los pueblos»<sup>44</sup>. Al clero se le encarga así «formalmente» una función disciplinaria para con sus súbditos y, por esto, la *Instrucción* aspira a su reorganización capilar a través de la «división de los obispados», una de las primeras preocupaciones del proceso de reorganización territorial de la administración funcional para la realización de un mayor dominio sobre el territorio<sup>45</sup>.

Si estas disposiciones son consideradas válidas para la monarquía en su conjunto, la *Instrucción* reconoce que en los dominios indios «haya algunas otras reglas y consideraciones propias de su particular gobierno». Es necesario asegurarse «la subordinación y propiedad de aquellos distantes vasallos», reconociendo que «el clero secular y regular tiene allí, más que en otras partes, una influencia notable en la conducta de los súbditos»<sup>46</sup>. Parece más bien evidente que la secularización significa también, en el ámbito de la creación del Estado administrativo, una conversión de la misión evangelizadora en instrumento de fidelización de las poblaciones lejanas —en particular indios y castas— respecto a la corona<sup>47</sup>. Significativo, desde este punto de vista, es el reconocimiento por parte de Floridablanca del papel jugado por la religión católica como sustento de la jerarquía social del antiguo régimen y, en particular en las colonias, de la subordinación de indios y negros:

la nota indecente y aún infame que se pone a los convertidos y a sus descendencias y familias [...] basta para impedir las conversiones en los vastos dominios de esta monarquía, y hacer aborrecible el nombre español entre los indios, africanos, asiáticos y demás a quienes intentamos reducir a nuestra santa fe, a costa de innume-

---

42 *IR*, art. XX.

43 *IR*, art. XXIX.

44 *IR*, art. XXX.

45 *IR*, art. XXXVIII.

46 *IR*, arts. LXXXIV, LXXXV y LXXXVI.

47 El uso de una legitimación de matriz teológica y de las estructuras eclesiales para gobernar las colonias no es, de todas formas, una novedad introducida por los Borbones. Baste pensar en la legitimación de la conquista y de la colonización como obras de evangelización a través de las Bulas papales (Cf. A. FILIPPI, *Dalle Indias all'America Latina*, cit., p. XVI; D. BRANDING, *La Monarquía Católica*, cit., p. 22; A. MUSI, «L'Impero Spagnolo», en *Filosofia Política*, XVI, 1, 2002, pp. 37-61, cfr. p. 43) o en la *comedia jurídica* del *Requerimiento* (cf. T. TODOROV, *La conquista dell'America, il problema dell'altro*, (1982), Einaudi, Torino, 1984, p. 178, pero también L. FERRAJOLI, «L'America, la conquista, il diritto. L'idea di sovranità nel mondo moderno», en *Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali*, 15, 1992, pp. 17-52).

rables trabajos y dispendios. Siendo, por otra parte, este modo de pensar y obrar contrario también a la utilidad del Estado<sup>48</sup>.

Si el acento parece completamente desplazado hacia la necesidad de garantizar la eficacia de la obra de evangelización, está claro, sin embargo, que es prioritaria para la *Instrucción* la «utilidad del Estado», o la necesidad de no exacerbar el odio antiespañol con el fin de que no se cuestionara el dominio metropolitano<sup>49</sup>. Se atribuye al clero entonces un gran poder, pero es un poder sometido a un control central y que, sobre todo, no se debe concentrar. Recordando el papel desempeñado por los jesuitas en las revueltas de 1766, la *Instrucción* preveía de hecho la distribución de órdenes regulares distintas en las mismas regiones, de modo que se evitara la creación entre ellas de «uniones peligrosas»<sup>50</sup>, y confiaba la gestión política de este proceso a la Junta. En definitiva, preveía que el control del clero americano se hiciera eficaz a través del envío a las Indias de obispos «que restablezcan la disciplina del clero»<sup>51</sup> y, sobre todo, de un nuevo personal eclesiástico ya formado e instruido en la península<sup>52</sup>. Se trata sólo de uno de los ejemplos de «re-colonización de las Indias» de la cual es expresión la *Instrucción* que, como veremos, preveía también para los cargos más altos de la administración y del ejército un reclutamiento, forzoso si era necesario, de españoles peninsulares.

Los elementos característicos de la redefinición de la relación con el clero se encuentran inalterados en el proceso de reorganización administrativa<sup>53</sup>.

---

48 *IR*, art. XXXVI. En realidad, la equiparación de los cristianos viejos a los cristianos nuevos había ya sido decretada por Fernando e Isabel con referencia a los hebreos. Sobre cómo una jerarquía «cristiano-céntrica» fue sustituida por una «etno-céntrica» a través del discurso de la limpieza de sangre, cf. A. FILIPPI, *Dalle Indias all'America Latina saggi sulle concezioni politiche delle istituzioni euroamericane*, Università di Camerino, Collana di studi storico-giuridici, filosofici e politici, 1999, pp. 30-33).

49 A la misma lógica responde el art. CXII, en el cual la «cooptación» de los indios habitantes de las fronteras «a costa de agasajos, regalos y todo género de buen trato» es considerada una política indispensable para la defensa territorial del Imperio.

50 *IR*, art. XCII.

51 *IR*, artt. LXXXVII y LXXXIX.

52 *IR*, art. XC.

53 Se trata, por otra parte, de los elementos principales de la creación de un Estado en sentido moderno que, como subraya Rivera García, los Borbones con sus reformas pretendían perseguir a través de las vías del absolutismo, del regalismo y de la reforma administrativa. Entre los obstáculos que se oponían a este objetivo estaban, en primer lugar, la concepción patrimonial de la monarquía; en segundo lugar, el sistema jurisdiccional de los Consejos, que se contraponía a la necesidad de un sistema plenamente gubernamental. Es más, los resultados de una administración local concentrada en las manos de las oligarquías. En fin, la Iglesia, que funcionaba como auténtico cuerpo intermedio cuyos intereses se contraponían a menudo a los del Estado (Cf. A. RIVERA GARCÍA, *Cambio dinástico en España: Ilustración absolutismo y reforma administrativa* en [www.saavedrafajardo.um.es](http://www.saavedrafajardo.um.es)).

A la reorganización territorial de los obispados, por ejemplo, corresponde la de la administración civil. La división de las provincias, el consecuente incremento del número de tribunales superiores provinciales y la creación de tribunales menores en cada intendencia<sup>54</sup> intentan garantizar un mayor dominio sobre el territorio y sobre la población, una gestión óptima de los recursos, la promoción de la «buena policía material y formal de los pueblos, y la mejor administración e inversión de sus caudales públicos»<sup>55</sup>. También en este caso, la reorganización territorial difundida corresponde a la centralización del poder político a través de visitas e instrucciones<sup>56</sup>, pero es significativo sobre todo que el punto de partida de la *Instrucción* sean las Intendencias, la institución introducida por las reformas de Gálvez, que quizá mejor que ninguna otra expresa la voluntad de transformar la monarquía federal en un imperio<sup>57</sup>. A través de las Intendencias y de las ordenanzas que regulan su actividad, el poder imperial se uniforma, lanza las bases para una forma embrionaria de codificación<sup>58</sup> y reduce el poder de virrey y corregidores, culpables de haber ejercido su administración de modo arbitrario, personalista y vejatorio para los indios<sup>59</sup>. La continuidad con la reforma de Gálvez, entonces, emerge aunque se considere el proceso de profesionalización e hispanización<sup>60</sup> de la burocracia colonial que en la *Instrucción* encuentra confirmación. *El arte del gobernar*<sup>61</sup> se convierte en el criterio de selección y reclutamiento que se hace

---

54 *IR*, arts. XL y XLI.

55 *IR*, art. XLI.

56 *IR*, art. XLII y XLVII.

57 Cf. A. PROSPERI, *Dalla peste nera alla guerra dei Trent'anni*, Einaudi, Torino, 2000, p. 148. CARMEN PURROY Y TURRILAS, «Legislación sobre los subdelegados de Intendentes en América», en *Derecho y Administración Pública en las Indias Hispánicas*, Ediciones de la Universidad de Castilla, Cuenca, 2002, 2 vols., vol. 2, pp. 1429-1459; sobre el regalismo como efecto de la institución de las *Intendencias*, cf. J. E. RODRÍGUEZ, *The Independence of spanish America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, cit. p. 26.

58 H. PIETSCHMANN, «Consciencia de identidad legislación y derecho: algunas notas en torno al surgimiento del «individuo» y de la nación en el discurso político de la monarquía española durante el siglo XVIII», en *Derecho y Administración Pública en las Indias Hispánicas*, Ediciones de la Universidad de Castilla, Cuenca, 2002, 2 vols., vol. 2, pp. 1341-1362, esp. p. 1362.

59 La figura de *corregidor* corresponde al régimen jurídico diferenciado al que los Indios habían sido sometidos en el ámbito de la estructura imperial, y había sido instituida, paradójicamente, con el fin de tutelar sus derechos garantizados en el seno de la jerarquía de la *sociedad estamental* (R. M. SERRERA, *Sociedad estamental*, cit., p. 57). Sobre la figura del virrey véase ANGELA DE BENEDICTIS, *Politica, governo e istituzioni dell'Europa contemporanea*, Il Mulino, 2001, Bologna, p. 90).

60 De «peninsularización» habla C. GARRIGA, *Los límites del reformismo borbónico: a propósito de la administración de la justicia en India*, *Derecho y Administración Pública en las Indias Hispánicas*, Ediciones de la Universidad de Castilla, Cuenca, 2002, 2 vols., vol. 1, pp. 781-821, esp. p. 814.

61 *IR*, art. XLIV pero también *IR*, arts. XLV y XLVIII.

valer en lugar de las *cualidades accidentales* como «nacimiento», «grandeza» o «carrera militar»<sup>62</sup>. La *Instrucción* intenta aquí realizar el monopolio de la administración redimensionando los privilegios de la nobleza, que deben ser «devueltos» a la corona<sup>63</sup>, y producir desde lo alto una revalorización social de los profesionales de modo que no se perjudique su acceso a los oficios públicos<sup>64</sup>.

Se trata de disposiciones que habrían podido abrir a los criollos una nueva vía de acceso a los altos cargos de la administración colonial, tras el cierre, determinado por el final del régimen de venalidad de los cargos, de 1750<sup>65</sup>. Sin embargo, tal vía es inmediatamente encauzada por el artículo XCIII de la *Instrucción*, según el cual «si en España hubiere dado algún sujeto pruebas de aquellas cualidades en capitanías generales de provincias o gobiernos, se le transferirá, aunque lo rehúse, a los virreinos y gobiernos de Indias [...]. Ninguno que sirve al Estado puede substraerse a las cargas de él, ni frustrar el derecho que tiene el mismo Estado de valerse de sus talentos y virtudes». La *razón del Estado administrativo* se afirma en la forma de una re-colonización de las Indias, cuyo objetivo es impedir cualquier centralización autónoma, personal o local del poder mediante la imposición de un vínculo de fidelidad exclusivo con el monarca. Una lógica, ésta, que se expresa también en las disposiciones previstas por la *Instrucción* con respecto a la reorganización del ejército. La milicia y los cuerpos fijos, de hecho, son considerados adecuados para la defensa de los límites pero no para el mantenimiento del orden interno:

como naturales nacidos y educados con máximas de oposición y envidia a los europeos, pueden tener alianzas y relaciones con los paisanos y castas, que inquieten o perturben la tranquilidad; lo que debe tenerse muy a la vista, y mucho más cuando los jefes de los cuerpos sean también naturales, y aún de las castas de indios mestizos y demás de que se compone la población<sup>66</sup>.

---

62 *IR*, art. XLV. No es quizá indiferente que la propia vicisitud personal de Floridablanca esté caracterizada por un recorrido hacia la cúspide de la administración estatal determinado no por su rango sino por su formación y su carrera universitaria (cf. C. ALCÁZAR MOLINA, *Los Hombres del Despotismo ilustrado. El conde de Floridablanca su vida y su obra*, Instituto de Estudios Históricos, Murcia, 1924, p. 25; J. HERNÁNDEZ FRANCO, *La gestión política*, cit., pp. 34 y ss.).

63 *IR*, arts. XLIX y L.

64 El intento de transformar por ley las costumbres y el sentido del honor es sólo una premisa para afirmar que «es necesario moderar y reducir cuanto se pueda las exclusiones de oficio que haya en los estatutos» (*IR*, art. LII).

65 Cf. R. M. SERRERA, «Sociedad estamental y sistema colonial», en A. ANNINO, L. CASTRO LEIVA, F.-X. GUERRA, *De los Imperios a las Naciones* cit., pp. 45-74. p. 64).

66 *IR*, art. CLI.

Esta postura es descrita por Floridablanca en los términos de una «prudente desconfianza» que se concreta en la elección de oficiales de origen europeo, en la previsión de una renovación continua de las tropas, en la indicación de la oportunidad de desplazar estas últimas de un territorio a otro, «de unas razas de indios a otras, para cortar las relaciones, amistades y otras conexiones que destruyen la disciplina y favorecen la desertión allí más que en España»<sup>67</sup>. El objetivo no era sólo el de ejercer un control militar completo sobre las colonias, factor también importante dada la voluntad de mantener en España un ejército veterano destinado de forma exclusiva a las «expediciones ultramarinas que esta corona puede tener en tiempo de paz y de guerra»<sup>68</sup>. El intento principal de la *Instrucción* parece ser el de redimensionar el poder de los criollos –que habían ya ocupado posiciones numérica y jerárquicamente significativas dentro del ejército– e impedir de cualquier manera el nacimiento de nudos de intereses y poder tales como para amenazar el dominio español. La estrategia de las reformas, que la *Instrucción* de Floridablanca recoge y refuerza, era la de acentuar las distancias entre los distintos componentes «étnicos» y sociales de la jerarquía colonial para evitar que el odio hacia los españoles pudiera convertirse en un factor de unión. Como se verá en breve, se trata de una estrategia ganadora, puesto que la separación y la conflictividad entre las castas y los criollos que guiarían la guerra de liberación constriñe al movimiento independentista a enfrentarse con el caos de la guerra civil. Sin embargo, esa estrategia no sólo no consiguió impedir la «americanización» del ejército<sup>69</sup>, sino que ni siquiera neutralizó la «oposición y la envidia hacia los europeos», y se revela al contrario como una de las causas que desencadenaron lo que ha sido definido, por la historiografía, como el «resentimiento criollo», la mecha que pocos años después haría explotar el movimiento de emancipación en América del Sur.

### 3. UNA CONTINUIDAD REVOLUCIONARIA

El peso de la herencia colonial sobre las guerras de independencia de América del Sur es objeto de un amplio debate historiográfico. Cualquier intento de síntesis se arriesga por ello a ser también la simplificación de un panorama complejo, del cual es necesario, sin embargo, trazar algunas líneas, desde la perspectiva de medir el peso del colonialismo español sobre la experiencia y el discurso de Simón Bolívar. Se trata de mostrar, como anticipación, de qué modo la ruptura revolucionaria se consumó en el cauce de una continuidad,

67 *IR*, arts. CLII y CLIII.

68 *IR*, arts. CLII y CLIII.

69 Sobre la americanización del ejército, cf. J. E. RODRIGUEZ, *The Independence* cit., pp. 29-30.

no sólo porque las reformas administrativas tienen un peso determinante en la aceleración emancipadora y en el desarrollo conflictivo y contradictorio de la guerra de independencia, sino también porque las lógicas y los aparatos del Estado administrativo son la preconditione misma de la independencia y de la constitución de los nuevos Estados soberanos.

En la *Carta de Jamaica*, uno de los documentos más importantes de su reflexión política, Bolívar reconsidera en pocas palabras la historia de América del Sur desde la conquista a la independencia. Percibe bien la relación de tipo feudal que se había instaurado entre el monarca y los primeros conquistadores, así como percibe el paso de una condición de relativa autonomía de las colonias –garantizada precisamente por el sistema feudal– a una condición en la cual las leyes explícitamente privilegian «a los naturales del país originarios de España en cuanto a los empleos civiles, eclesiásticos y de rentas»<sup>70</sup>. En este paso, que se refiere a uno de los elementos clave del reformismo borbónico en las colonias, Bolívar identifica una de las causas de la reducción de los americanos a «siervos propios para el trabajo», a «simples consumidores». Si esto no bastase, también esta condición sufre «restricciones chocantes»: así son definidas las prohibiciones de cultivar los productos europeos, el bloqueo de la producción de los bienes monopolizados por el rey y de las fábricas que ni siquiera la península posee, los privilegios comerciales acordados también sobre los bienes de primera necesidad, los vínculos para la comunicación entre las provincias americanas. Hechos que inducen a Bolívar a preguntarse si la pretensión de que un país tan «felizmente constituido, extenso, rico y populoso» sea meramente pasivo no deba ser considerada «un ultraje y una violación de los derechos de la humanidad»<sup>71</sup>. La de Bolívar es, o pretende

---

70 S. BOLÍVAR, *Carta de Jamaica*, 6 de septiembre de 1815, *Obras* vol. I, p. 166.

71 S. BOLÍVAR, *Carta de Jamaica*, 6 de septiembre de 1815, en *Obras completas* Compilación y notas de V. Lecuna y Esther Barret de Nazaris, Caracas, Ministerio de Educación nacional de los Estados Unidos de Venezuela, 1950, 3 vols.: vol. I, pp. 165-166. En otro lugar hemos podido demostrar de qué modo Bolívar teje las argumentaciones de Francisco de Vitoria relativas al *ius peregrinandi* y a la reflexión rousseauiana para transformar las medidas adoptadas por los Borbones en una *violación del derecho de gentes* tal como para justificar la guerra de liberación. El enfrentamiento con Vitoria es significativo si se considera que las *Lecciones* del «maestro de Salamanca» (F. de VITORIA, *Relecciones sobre los Indios y el derecho de guerra*, Espasa Calpe, Madrid, 1975) como respuesta a la crisis de la «tradicional equivalencia –lógica y categorial, si no política y efectual– entre Europa, cristianismo, civilización, humanidad» provocada por el «descubrimiento» del «salvaje» (Cf. C. GALLI, «Introduzione» a FRANCISCO DE VITORIA, *De iure belli*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. VI), habían representado, desde el siglo XVI, el fundamento teórico de la justificación de la conquista y de la independencia (a este respecto me remito también a C. GALLI, *Spazi politici, l'età moderna e l'età globale*, Il Mulino, Bologna, 2001 y C. SCHMITT, *Il Nomos della Terra*, (1950), Adelphi, Milano, 1991, pp. 109-110) [trad. esp. de Dora Schilling Thou y José Luis Monereo Pérez, C. SCHMITT, *El nomos de la tierra*, editorial

ser, una pregunta retórica, pero en realidad la violación de los derechos humanos por él denunciada no tuvo, en América del Sur, el efecto de unión de una «verdad de por sí evidente».

Con la noticia de la invasión por parte del ejército napoleónico en 1808, también las colonias organizaron su propia resistencia adoptando el modelo de las *Juntas conservadoras de los derechos de Fernando VII* que se había afianzado en la península<sup>72</sup>. El periodo inmediatamente posterior, marcado por la convocación de las Cortes y por un complejo debate respecto a la concepción del Imperio, a la representación de las Américas y a su estatuto es ciertamente determinante respecto al desarrollo de los acontecimientos<sup>73</sup>, pero es necesario considerar que el giro independentista no es un resultado descontado, ya que, por el contrario, una significativa división atravesaba a la élite que estaba a la cabeza de la resistencia colonial. Por una parte, aquellos cuyo estatus dependía de la fidelidad al rey, y que ambicionaban obtener de la resolución de la crisis algunos márgenes de autonomía. Por otra, una parte restringida de *manteístas*, entre los cuales estaba Bolívar, determinada a aprovechar la ocasión para producir el estímulo revolucionario haciendo presión precisamente sobre la Junta Central de Caracas<sup>74</sup> a través de la *Sociedad Patriótica*, instituida en 1810 para mejorar la agricultura y la industria del país que se transformó bien pronto en el centro político del partido independentista<sup>75</sup>. Es entonces cuando el futuro *Libertador* pronuncia su primer discurso público: «pongamos sin temor la piedra fundamental de la libertad suramericana: vacilar es perdersnos»<sup>76</sup>. No es quizá indiferente que una institución como la *Sociedad Patriótica*, ya pensada por Floridablanca en la *Instrucción Reservada* como instrumento policial, se revelase como el lugar privilegiado de ese coágulo de intereses de base antiespañola que el conde intentaba obstaculizar

---

Comares, Granada, 2003]. Para un tratamiento más amplio de la relación entre Bolívar y Vitoria, me permito reenviar a mi libro *Por la senda de Occidente. Republicanismo y constitución en el pensamiento político de Simón Bolívar*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 2007, esp. cap. II.

72 F. -X. GUERRA, «La desintegración de la Monarquía hispánica: revolución de independencia», en A. ANNINO, L. CASTRO LEIVA, F. - X. GUERRA, *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica*, Ibercaja, Zaragoza, 1994, pp. 195-258, esp. p. 198; P. VILAR, *Storia della Spagna*, Garzanti, Milano, 1977, y J. E. RODRÍGUEZ, *The Independence of Spanish America*, cit.

73 Sobre el problema de la representación de las Américas véase J. E. RODRIGUEZ, *The Independence* cit., 128; sobre el enfrentamiento entre una concepción unitaria y una federal del Imperio cf. F-X. GUERRA, *La desintegración* cit., p. 203 y ss., y J. L. VILLACAÑAS BERLANGA, *Una propuesta federal para la Constitución de Cádiz: el proyecto de Flórez Estrada*, en [www.saavedrafajardo.um.es](http://www.saavedrafajardo.um.es).

74 A. SCOCOZZA, *Bolívar e la Rivoluzione Panamericana*, Dedalo Libri, Milano, 1978, p. 13.

75 I. LIÉVANO AGUIRRE, *Bolívar*, Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1983, p. 64; G. MASUR, *Bolívar*, Grijalbo, Caracas, 1987, p. 102.

76 S. BOLÍVAR, *Discurso a la Sociedad Patriótica de Caracas*, 4 de julio de 1811, *Obras*, vol. III, p. 535.

precisamente incrementando el dominio periférico del poder central. Ciertamente es significativo que la Junta Central de Caracas fuese la institución en la cual los independentistas se apoyaron una vez declarada la independencia, si se considera que es precisamente Floridablanca quien, como miembro de la Junta Conservadora de Murcia, en 1808 solicitó el nacimiento de una estructura capaz de concentrar la dirección política de la resistencia al invasor francés<sup>77</sup>. Y es significativo aunque se considere que, al principio de la independencia, es precisamente la Junta Central de Caracas el primer embrión del Estado post-colonial. A partir de la declaración de independencia, de hecho, la Junta gobierna poniendo en marcha medidas de carácter económico –como la abolición de la *alcabala* y la emisión de papel moneda<sup>78</sup>– propias de un Estado soberano. Desde el principio, sin embargo, la Junta se encuentra ajustando cuentas con una conflictividad que es ciertamente la herencia más pesada del sistema colonial. Una rivalidad antes que nada territorial –que se expresa en la falta de reconocimiento por parte de las provincias de Maracaibo y Guayana, y que puede ser considerada el resultado de diferencias sedimentadas durante toda la fase colonial como también de la reorganización de territorios fundamentalmente heterogéneos promovida por Gálvez durante su ministerio<sup>79</sup>. En segundo lugar, una conflictividad social cuando no «étnica» o «racial»: el aumento de la inflación y el bloqueo naval impuesto por España comenzaban a alienar a la Junta el apoyo popular. La situación explotó con el terremoto que el 26 de marzo de 1812, un jueves santo, golpeó la ciudad de Caracas provocando miles de víctimas. Una calamidad de la que se aprovechó el clero, disciplinado para servir a la causa realista, convenciendo a la población de que la desgracia debía ser considerada un signo de la ira divina por la traición al rey<sup>80</sup>.

Las fracturas que, desde ese momento en adelante, atravesarán a la población venezolana deben considerarse también como la expresión del problemático paso del imperio a la nación independiente, de la fidelidad al rey a la obligación conocida y vinculante ante el pueblo soberano<sup>81</sup>. Es cierto que

---

77 J. RUIZ ALEMÁN, «Estudio y notas biográficas», en FLORIDABLANCA, *Escritos Políticos. La Instrucción y el Memorial*, Edición de la Academia Alfonso X el Sabio, Murcia, pp. 9-91, esp. p. 90; para un breve relato de la vuelta de Floridablanca a la política tras su salida de escena en 1792, véase C. ALCAZÁR MOLINA, «Ideas políticas de Floridablanca», en *Anales de la Universidad de Murcia*, vol. v (1946-1947), pp. 85-11. Cf. FLORIDABLANCA, *Instrucciones del Conde de Floridablanca a la Junta de Murcia para la erección de la Suprema Central del Reino comunicadas a la de Cataluña y publicadas*, 19 de marzo de 1808, recurso online en [www.cervantesvirtual.com](http://www.cervantesvirtual.com).

78 I. LIÉVANO AGUIRRE, *Bolívar* cit., p. 64.

79 Cf. F. X. GUERRA, *La desintegración*, cit., p. 216.

80 Cf. G. MASUR, *Bolívar*, cit., p. 113.

81 L. CASTRO LEIVA, «Memorial de la Modernidad: lenguaje de la razón e invención del individuo», en A. ANNINO, L. CASTRO LEIVA, F.-X. GUERRA, *De los Imperios*, cit., p. 138.

las reformas borbónicas habían provocado una ligera movilidad social pero, como la *Instrucción* muestra, esta consistía en un parcial reconocimiento económico y político de la burguesía que, sin embargo, no mermaba –o lo hacía muy parcialmente– el sistema de fueros y privilegios característico de la sociedad estamental. En este cuadro, el retorno de Fernando VII, *el deseado*<sup>82</sup>, no era invocado sólo por los oficiales criollos en defensa del propio estatus, sino también por una gran parte de la población, las castas<sup>83</sup>, que tendían a percibir el sistema de jerarquías y garantías dependiente del soberano –aunque opresivo– como único freno a las pretensiones de la élite independentista, en particular de los criollos, que precisamente sobre su sometimiento habían construido su propio poder económico<sup>84</sup>. La declaración de los derechos individuales que estaba en la base de la independencia, la irrupción del individuo en la sociedad estamental, negando deliberadamente las diferencias basadas sobre la condición<sup>85</sup> los liberaba de los vínculos feudales provocando una conflictividad que, moviéndose a través de las fracturas territoriales<sup>86</sup>, y sobre todo «étnicas», asumía el carácter de un conflicto social.

Este conflicto mostró su peso en 1812, con la caída de la primera república de Venezuela. La guerra civil mostró que el pueblo soberano, cuya voluntad era considerada el fundamento de la independencia misma, se oponía a la independencia. El conflicto entre «pueblo ausente»<sup>87</sup> y los *Libertadores* es una de las principales paradojas que Bolívar se vio obligado a *comprender* a nivel discursivo, justificando contemporáneamente su acción política. Precisamente en el entramado entre discurso y la praxis bolivariana es donde es posible ver la continuidad de la lógica del Estado administrativo dentro del proceso revolucionario. Bolívar es consciente de la estrategia imperial que hemos descrito con referencia a la *Instrucción Reservada*, orientada a obstaculizar el desarrollo social, económico y político autónomo de las colonias para explotar recursos y fuerza de trabajo a favor del crecimiento metropolitano. No sólo. De esta conciencia, que revela por otra parte el peso que tuvieron sobre

---

82 Cf. P. VILAR, *Storia della Spagna*, cit., p. 56.

83 Sobre la organización en «castas» de la sociedad americana véase especialmente R. M. SERRERA, *Sociedad estamental* cit., pp. 45-74.

84 A. SCOCOZZA, «Il Bolívar di Karl Marx», en *Marx e i marxismi cent'anni dopo*, ed. de G. CACCIATORE, F. LOMONACO, Guida, Napoli, 1983, pp. 355-386. Se trata de un análisis de la voz *Bolívar* y *Puente, Simón*, escrita por Marx en 1858 para la *New American Cyclopedia* (K. Marx, «Bolívar y Puente Simón», en K. MARX, F. ENGELS, *Materiales para la historia de América latina*, Ediciones pasado y presente, Córdoba, 1974, pp. 76-93).

85 L. CASTRO LEIVA, *Memorial de la Modernidad*, cit., p. 131.

86 Cf. F. -X. GUERRA, *La desintegración*, cit., p. 216.

87 La que Benedict Anderson ha definido como «debilidad social» (Cf. B. ANDERSON, *Le comunità immaginate, origini e diffusione dei nazionalismi*, (1983), Manifestolibri, Roma, 1997, p. 65).

su pensamiento figuras como Montesquieu, Helvétius y Bentham<sup>88</sup>, Bolívar hace derivar una precisa concepción de la relación entre las instituciones y los individuos que no son tanto su presupuesto –en cuanto ciudadanos titulares de derechos– sino más bien su producto antropológico. De esta conciencia, en definitiva, se deriva un uso de las instituciones del Estado administrativo encaminado a forjar del conflicto de la guerra civil la unidad política, preconditionación del proceso constitucional.

Considerando la conflictividad que inflama Venezuela, Bolívar afirma que

Los americanos del Sur han pasado al través de los siglos, como los ciegos, por entre los colores, se hallaban sobre el teatro de la acción pero sus ojos estaban vendados, nada han visto, nada han oído. ¿Por qué? Porque no podían ver la justicia y mucho menos oír la verdad<sup>89</sup>.

Una condición de ceguera determinada por las «dos más copiosas fuentes de calamidad pública: la ignorancia y la debilidad», fomentadas por España a través de la superstición y la tiranía<sup>90</sup>. La referencia a la superstición muestra que Bolívar se da cuenta claramente del uso del clero como instrumento de fidelización de las poblaciones coloniales hacia el rey, como testimonia su lectura de los eventos que siguieron al terremoto de Caracas, en los cuales el clero había abusado «sacrílegamente de la santidad de su ministerio en favor de los promotores de la guerra civil»<sup>91</sup>. La referencia a la tiranía, por otra parte, se explica con la condición de sujeción a la cual las colonias habían sido obligadas por una metrópoli ya plenamente identificada con el enemigo a combatir, que había hecho desaparecer «de Venezuela la obras de tres siglos de cultura, de ilustración y de industria»<sup>92</sup>. Reducidos a una condición de ceguera e infancia política, los americanos no se encuentran, según Bolívar, «en aptitud de ejercer por sí mismos y ampliamente sus derechos», ya que les faltan «las virtudes políticas que caracterizan al verdadero republicano: virtu-

---

88 Me permito reenviar a mis trabajos *Por la senda de Occidente*, cit., esp. cap. III: «Spiccare il volo e ricadere nell'abisso. Simón Bolívar nella crisi della modernità politica», en *Filosofia Politica*, n. 1, 2008, pp. 117-139; *Dalla Costituzione al Governo. Jeremy Bentham e le Americhe*, disponible online en el sitio web <http://amsdottorato.cib.unibo.it>: para un análisis más profundo del «benthamismo» de Bolívar véase en especial el cap. IV.

89 S. BOLÍVAR, *Carta al Señor Editor de la Royal Gazette*, 28 de septiembre de 1815, *Obras*, cit., vol. I, p. 176.

90 *Ibidem*.

91 S. BOLÍVAR, *Manifiesto de Cartagena*, 15 de diciembre de 1812, *Obras*, cit., vol. I, p. 545.

92 S. BOLÍVAR, *Discurso del 21 de abril de 1814*. *Obras*, cit., vol. III, p. 606.

des que no se adquieren en los Gobiernos absolutos, en donde se desconocen los derechos y los deberes del ciudadano»<sup>93</sup>. Planteando como fundamento del propio republicanismismo una rousseauiana coincidencia entre el actuar libre y el virtuoso<sup>94</sup>, Bolívar identifica el absolutismo español con ese «imperio de las armas»<sup>95</sup> que ha hecho a los americanos incapaces de ser libres bajo un gobierno de las leyes<sup>96</sup>. El pueblo, entendido como el sujeto político que rousseauianamente quiere la voluntad general y que, maquiavelianamente, está en condiciones de afirmar la propia virtud republicana en la acción política que se impone contra la fortuna adversa, está para Bolívar en el ejército,

porque realmente está, y porque ha conquistado este pueblo de mano de los tiranos; porque además es el pueblo que quiere, el pueblo que obra, y el pueblo que puede; todo lo demás es gente que vegeta con más o menos malignidad, o con más o menos patriotismo, pero todos sin ningún derecho a ser otra cosa que ciudadanos pasivos<sup>97</sup>.

---

93 S. BOLÍVAR, *Manifiesto de Cartagena*, 15 de diciembre de 1812, *Obras*, cit., vol. III, p. 544.

94 En Italia, ha sido Anna Maria Battista quien ha subrayado la influencia de Rousseau en el pensamiento político de Bolívar. Rechazando la tesis de quien pretende redimensionar tal influencia (en particular M. PÉREZ VILA, *La formación intelectual del Libertador*, Caracas, 1979), Battista afirma en cambio su carácter fundamental, indicando la necesidad de «afrontar desde un plano rigurosamente filológico qué corte de lectura y de selección aplicó Bolívar en su aproximación a la compleja producción rousseauiana» (A. M. BATTISTA, «El Poder Moral, la creazione irrisolta e sconfitta di Simón Bolívar», en *Il Pensiero Politico*, XX, 1987, pp. 56-78, cit., esp. pp. 69-70, n. 29). El hecho de que este corte caracterice el análisis de Battista del discurso bolivariano lo subraya Anna Maria Lazzarino del Grosso (en «Introduzione» a A. M. BATTISTA, *Politica e morale nella Francia dell'età moderna*, Name, Genova, 1998, pp. 7-21, cf. p. 19).

95 S. BOLÍVAR, *Manifiesto de Carúpano*, 7 de septiembre de 1814, *Obras*, cit., vol. III, p. 610.

96 S. BOLÍVAR, *Discurso de Angostura*, 15 de febrero de 1819, *Obras*, cit., vol. I, p. 133.

97 S. BOLÍVAR, *Carta al General Santander*, 13 de junio de 1821, *Obras*, cit., vol. I, p. 565. Es el nexo entre libertad y práctica de la virtud republicana de matriz rousseauiana lo que permite a Bolívar ver en el ejército, sujeto de la liberación en la medida en que quiere y conquista la propia libertad de las manos de los tiranos, el lugar *de la actualidad* del pueblo, y de contraponerlo de ese modo a la masa de individuos aún incapaces de querer la libertad. Una lógica que emerge en el momento en que el Libertador justifica la concesión de la libertad a los esclavos que hubieran combatido por la causa independentista: «no habrá, pues, más esclavos en Venezuela que los que quieran serlo. Todos lo que prefieran la libertad al reposo, tomarán las armas para sostener sus derechos sagrados, y serán ciudadanos» (S. BOLÍVAR, *Discurso a los habitantes de la Costa Firme*, 23 de mayo de 1816, *Obras*, cit., vol. III, p. 634). La liberación de los esclavos asume así un significado simbólico y político determinado. Esclavitud no es ya, no sólo, la condición material de miles de negros en el suelo de Venezuela, sino el resultado de una elección que cada individuo puede tomar. A través de esta elección, la república se concreta por primera vez en la figura del *ciudadano en armas*, el cual, en la línea de una tradición republicana que hunde sus raíces en Niccolò Machiavelli, es el que *elige* combatir contra la *fortuna* adversa afirmando en la

En el ejército –lugar de un fracaso del intento de recolonización de las reformas borbónicas– Bolívar encuentra el sujeto capaz de guiar la lucha por la independencia<sup>98</sup> que debe enfrentarse con el espíritu conservador opuesto por las criaturas del antiguo régimen, nada más que un conjunto de ciudadanos pasivos que deben ser «obligados a ser libres».

Sobre esta convicción se instala y se legitima la práctica de la guerra a muerte, que acerca profundamente el rousseaunianismo bolivariano al jacobino<sup>99</sup>. Más interesante es, sin embargo, aquí, considerar de qué modo Bolívar ajustó las cuentas con el peso de la herencia colonial en sus proyectos constitucionales y en su gobierno por decretos, puesto que aquí se muestra su conciencia del papel performativo de las instituciones respecto a los individuos, como también de la centralidad del Estado administrativo en el proceso de constitución del nuevo Estado soberano.

Emblemático es el modo en el cual Bolívar intenta dar continuidad a la declaración de igualdad que había inaugurado la independencia venezolana<sup>100</sup>, en el momento de avanzar su primera propuesta constitucional frente al Congreso constituyente de Angostura en 1819. Entendía de hecho que «es una inspiración eminentemente benéfica, la reunión de todas las clases en un Estado, en que la diversidad se [multiplica] en razón de la propagación de la

---

guerra su propia *virtud*. (Cf. J. G. A. POCKOCK, *Il momento machiavelliano. E pensiero politico fiorentino e la tradizione repubblicana anglosassone*, (1975), Il Mulino, Bologna, 1980, p. 19 [trad. esp. de Marta Vázquez-Pimentel Sánchez y Eloy García López, *El momento maquiavélico: el pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*, Madrid, Tecnos, 2008]; Q. SKINNER, (*Machiavelli*, [1981], Oxford University Press, Oxford, 1989) [trad. esp. de Manuel Benavides Lucas, *Maquiavelo*, Alianza, Madrid, 2008]. Afirmando que la *virtud* puede corregir la fortuna adversa, Bolívar sanciona un horizonte de posibilidades que quiere ser presupuesto de la elección y, por tanto, de la libertad, y define la posibilidad de *acción* individual y colectiva «organizando las alternativas del discurso político» (Cf. M. RICCIARDI, «La repubblica prima dello Stato. Niccolò Machiavelli sulla soglia del discorso politico moderno», en G. Duso (ed.), *Il potere*, cit., pp. 37-51, p. 38 y C. GALLI, «Il volto demoniaco del potere? Alcuni momenti e problemi della fortuna continentale di Machiavelli», en R. CAPORALI (ed.), *Machiavelli e le Romagne*, Il Ponte Vecchio, Cesena, 1998, pp. 101-126, part. pp. 121-123).

98 Al mismo tiempo, como demuestran los frecuentes episodios de insubordinación y la consiguiente institución de la ley marcial, ni siquiera el lugar de la actualidad del pueblo republicano está exento de la conflictividad heredada del antiguo régimen español (S. BOLÍVAR, *Decretos del Libertador*, Caracas, Sociedad Bolivariana de Venezuela, 1961, 3 vol., cit. vol. I, pp. 40 y 53).

99 Cf. mi trabajo *Spiccare il volo e ricadere nell'abisso*, cit.

100 «Amando lo más útil, animada de lo más justo, y aspirando a lo más perfecto, al separarse Venezuela de la Nación Española, ha recobrado su Independencia, su Libertad, su Igualdad, su Soberanía Nacional. Constituyéndose en una República Democrática, proscribió la Monarquía, las distinciones, la nobleza, los fueros, los privilegios: declaró los derechos del hombre, la Libertad de obrar, de pensar, de hablar y de escribir» (S. BOLÍVAR, *Discurso de Angostura* 15 de febrero de 1819, *Obras*, vol. III, p. 679).

especie»<sup>101</sup>. La herencia colonial debe desecharse radicalmente. Contra la estructura social del antiguo régimen que las reformas borbónicas habían dejado fundamentalmente intacta y que habían usado para incrementar las divisiones de las colonias, el objetivo de Bolívar es el de hacer de la constitución fundada sobre la igualdad un instrumento de «individualización» dirigido a romper las pertenencias a un cuerpo, multiplicando las diferencias y haciéndolas así políticamente irrelevantes<sup>102</sup>.

Bolívar sabía que la constitución debía hacerse cargo de lo que puede definirse como la *dificultad de la igualdad*: mantener legalmente el conflicto fuera del nuevo orden habría amenazado su propia existencia. Es por esto que, en sus proyectos constitucionales de 1819 y de 1826, Bolívar no proponía un criterio censitario para el acceso a la ciudadanía activa, que sí contenía en cambio la constitución venezolana de 1811 y también la de 1819, que acogió sólo parcialmente sus indicaciones. Más bien, son las virtudes, el amor a la patria, el sacrificio propio por el bien común lo que definen al ciudadano, al americano<sup>103</sup>. El discurso bolivariano pone en el centro de la ciudadanía el saber, el honor conquistado en la guerra de liberación, el ejercicio de una ciencia o de un arte liberal que se revalorizan políticamente en la medida que son necesarios para el crecimiento de la república. Es posible constatar, al margen de esta reflexión, que los criterios indicados por Bolívar para el acceso a la ciudadanía instituyen –sobre aquellas del antiguo régimen– nuevas formas de subordinación, desde la perspectiva de encauzar el enraizado temor de la élite criolla de ver la causa independentista transformarse en una revolución social. Junto a esto, debe señalarse también el modo en el cual Bolívar considera las instituciones –la ciudadanía en este caso– como formaciones disciplinarias capaces de actuar sobre los individuos determinando su naturaleza. Mientras el absolutismo español había reducido a los americanos a ciudadanos meramente pasivos, la república hará de los americanos ciudadanos activos con la condición de que estén dispuestos a ofrecer a la república sus propios servicios y su propio trabajo. Es esta misma lógica la que encontramos confirmada en la política agraria puesta en marcha por el Libertador a través de su gobierno por decretos, según la cual la concesión en propiedad de las tierras debía estar subordinada a su efectiva explotación. La propiedad se convierte ella misma en instrumento de disciplina en la medida en que está ligada a la producción de una riqueza que es la riqueza de la república, de la

---

101 S. BOLÍVAR, *Discurso de Angostura* 15 de febrero de 1819, *Obras* vol. III, pp. 682-83.

102 Para un análisis más profundo del discurso bolivariano sobre la igualdad a la luz de la influencia de Rousseau, me permito de nuevo reenviar a mi trabajo *Por la senda de Occidente*, cit., esp. cap. IV.

103 S. BOLÍVAR, *Discurso de Angostura* cit., pp. 692-693; S. BOLÍVAR, *Discurso al Congreso Constituyente de Bolivia*, cit., p. 763.

cual en última instancia la propiedad misma depende. Es así que el discurso republicano se apropia del léxico de la *razón de Estado*.

La referencia a la redistribución de las tierras permite introducir otro ejemplo extremadamente significativo de la continuidad revolucionaria entre el Estado administrativo colonial y el post-colonial, un ejemplo que viene precisamente del gobierno por decretos puesto en marcha por el Libertador en su faceta de dictador.

De hecho, ya el *Plan de Gobierno Provisorio* con el cual en 1813 asumió plenos poderes, muestra que el Estado administrativo no es el resultado sino más bien la condición previa del proceso de constitución –y de constitucionalización– de la República. El plan preveía la concentración del poder legislativo y del ejecutivo, además del mando de las fuerzas armadas de mar y tierra, en las manos del General en Jefe del Ejército Libertador, sin otras restricciones que las provenientes del Congreso general de Nueva Granada, hasta la materialización de la paz. Al General en Jefe, además, se le confía el mando militar de la provincia de Caracas, el control sobre las cuestiones relativas a la economía y a la policía, formalmente otorgadas a los magistrados competentes en cada ámbito. Jueces y tribunales, con plena independencia de cualquier otra autoridad, debían ejercitar las funciones judiciales, civiles, penales y fiscales; a la cabeza de cada provincia estarían los dos gobernadores, uno civil y uno militar. Sólo en las recomendaciones conclusivas el documento hace referencia a la constitución de asambleas legislativas con el deber de designar delegados que serán enviados al Congreso de Nueva Granada para formalizar y gobernar la nueva Unión<sup>104</sup>. La concentración de la estructura del poder, la creación de un centro de decisión política –caracterizado por la excepcionalidad de las circunstancias que motiva la concesión de poderes dictatoriales en Bolívar– y la definición de un aparato administrativo y ministerial no son el producto del ejercicio de la voluntad constituyente del pueblo soberano, sino más bien su condición de posibilidad<sup>105</sup>. Una precedencia de las *instituciones* sobre la *constitución* que es manifiesta también en los albores de la III

---

104 Cf. A. Scocozza, *Bolívar e la rivoluzione* cit., p. 64.

105 Por otra parte, puede ser significativo considerar que es propio del discurso de la *razón de Estado* contener «la doble opción del gobierno ordinario y del extraordinario de los asuntos políticos. Si en esta última dirección se traza el recorrido de la legitimación de la figura única y absoluta del príncipe, la primera opción estaría en el origen de la ideación y de la experimentación de todas aquellas prácticas al fin y al cabo administrativas que, como veremos, construirán cada vez más el terreno de encuentro entre los intereses del príncipe, del Estado y de una parte importante de los súbditos» (Cf. M. RICCIARDI, «Principi e ragioni di Stato nella prima età moderna», en *Il potere. Per la storia della filosofia politica moderna*, ed. de G. DUSO, Carocci, Roma, 1999, pp. 51-59. Traducción española: «Príncipes y razón de Estado en la primera modernidad», en *El poder. Para una historia de la filosofía política moderna*, Siglo XXI, México, 2005, pp. 41-48).

República de Venezuela, en 1819. Aún investido de plenos poderes, Bolívar dicta una serie de disposiciones político-administrativas encaminadas a construir el embrión del nuevo Estado: regula la confiscación de los bienes de los monárquicos y su redistribución<sup>106</sup>; reorganiza el ejército, el Estado Mayor y la carrera militar<sup>107</sup>; instituye un Consejo Provisional de Estado<sup>108</sup>, regula el poder judicial, y reorganiza los municipios<sup>109</sup> y las relaciones con la Iglesia, reservándose con plena coherencia con la razón de Estado administrativo español ilustrada en la *Instrucción Reservada*, el derecho de patronazgo<sup>110</sup>.

Se trata sólo de algunos ejemplos de una actividad de institucionalización de las nuevas repúblicas independientes que es inseparable de su propia constitución en Estados soberanos, una actividad que no sólo hace presión sobre las estructuras administrativas del Estado colonial sino que retoma sus lógicas internas, la primera de todas la de imponer la propia razón a través de la concentración del poder y una praxis eficaz de disciplina social. Se trata de un proceso que no puede ser entendido sin tener presente el significado político de la constitución republicana de los Estados Unidos de América y la experiencia revolucionaria y constitucional francesa, y que se mueve también en la línea de aquella transformación de la cual Floridablanca es protagonista en España, ya que, como se ha visto, el Estado administrativo sienta las bases de la soberanía moderna.

A pesar de que las reformas son una de las causas principales de la conflictividad que determinaría la coincidencia de la guerra de independencia y de la guerra civil en América del Sur, aquellas en última instancia aceleraron la revolución en un doble sentido: alimentaron el resentimiento y la «conciencia de sí» de la élite americana que guiaría la independencia, y, a través de la creación del Estado administrativo, indicaron el camino de la modernidad política. En este sentido, la centralización de las funciones del gobierno, la desautorización de los cuerpos intermedios, la construcción de un sistema administrativo autónomo capaz de mediar en la relación entre los individuos y el poder soberano, todo ello puesto en marcha por el absolutismo monárquico,

---

106 Regulaban los secuestros los decretos del 3 de septiembre y del 18 de octubre de 1817 (a los que estaban sometidos todos los bienes de los enemigos a excepción de las dotes de las mujeres y una cuota legítima de herencia para sus descendientes); los decretos del 23 de septiembre, del 10 de octubre y del 17 de octubre de 1817 instituían los Tribunales de los secuestros y una comisión especial para la redistribución (1 de noviembre de 1817) de los bienes a los soldados y oficiales, según los criterios establecidos por los decretos del 10 y del 18 de octubre del mismo año.

107 S. BOLÍVAR, Decreto del 24 de septiembre de 1817, *Decretos* vol. I, p. 81.

108 S. BOLÍVAR, Decreto del 30 de octubre de 1817, *Ibid.* p. 99. S. Bolívar, Decreto del 5 de noviembre de 1817, *Decretos* vol. I, p. 106.

109 S. BOLÍVAR, Decreto del 6 de octubre de 1817, *Decretos* vol. I, p. 84 e p. 87.

110 S. BOLÍVAR, Decreto del 8 de noviembre de 1817, *Ibid.* p. 109.

llevaron consigo el germen de la Revolución puesto que, como subrayaba Tocqueville, dieron luz verde a ese proceso de «abolición de instituciones políticas, que se designan habitualmente con el nombre de instituciones feudales» y de sustitución «por sustituirlas por un orden social más uniforme y más simple, basado en la igualdad»<sup>111</sup>. Si miramos a Francia, no hay duda de que Tocqueville tenía razón, y que allí la revolución se apropió de la administración usándola para sus propios fines. En España parece, en cambio, que el potencial revolucionario de la reforma administrativa llevada a cabo por Floridablanca fue frustrado por una resistencia social que es la que se expresa políticamente en la huella del regalismo. No sólo el orden de los privilegios feudales se reafirma frente a los procesos de individualización, sino que el elemento fundamentalmente personalista que está en la base del regalismo borbónico pone un límite preciso al proceso de despersonalización del poder que más que cualquier otro marca el carácter moderno de la creación de la Junta de Estado. Aunque Floridablanca se defiende incansablemente de las acusaciones de haber concentrado la autoridad soberana en la *Junta* y en su secretario, redimensionando de este modo el poder regio, no hay duda de que *su* reforma sentó las bases para la afirmación del Estado moderno, de una soberanía impersonal frente al absolutismo monárquico, de una razón de Estado desvinculada de la figura del príncipe<sup>112</sup>. Este proceso no se realiza en la España de Floridablanca, sino que encuentra su propia aplicación en la institucionalización revolucionaria llevada a cabo por Bolívar en las nuevas repúblicas independientes de América del Sur. El Estado administrativo marcó, por eso, una continuidad que es revolucionaria, en cuanto tal muy lejana de aquella auspiciada por Floridablanca en 1787, cuando presentaba sus reformas como un instrumento para superar «la odiosidad de esta separación de intereses, mandos y objetos que destroza la monarquía española, dividiéndola en dos imperios»<sup>113</sup>. Para un lector de ultramar como Jeremy Bentham será evidente que la distancia entre España y las colonias no podía ser colmada: el temor de Floridablanca frente a la Revolución de 1776 era sin duda fundado<sup>114</sup>.

Recibido: 1 abril 2009

Aceptado: 25 septiembre 2009

---

111 A. TOCQUEVILLE, *L'antico Regime e la Rivoluzione*, L. I, C. V. [trad. esp. de Dolores Sánchez de Aleu, *El Antiguo régimen y la Revolución*, Alianza, Madrid, 2004].

112 «La Junta, según los malignos censores, no es otra cosa que una invención contra la libre disposición del Soberano, y un modo de apoderarse el ministerio de Estado de la autoridad en todos los ramos y departamentos» (FLORIDABLANCA, *Memorial*, cit., p. 403; cf. J. RUIZ ALEMÁN, *Estudio y notas biográficas*, cit., pp. 80-85).

113 *IR*, art. CXLV.

114 Cf. *Dalla costituzione al governo. Jeremy Bentham e le Americhe*, cit., esp. cap. IV.