

Floridablanca y los cambios en la política exterior: la lucha por el equilibrio y la centralidad de ultramar

*Antonio Rivera García**

1. LA POLÍTICA INTERNACIONAL CLÁSICA: LA ALTERNATIVA EQUILIBRIO-HEGEMONÍA

Pensar la política exterior del siglo de Floridablanca significa pensar la razón de Estado clásica marcada por la centralidad del principio de equilibrio interestatal. Aunque tras Westfalia la política internacional ya viene marcada por la alternativa entre equilibrio o hegemonía, es verdad que, tras la guerra de Sucesión española y la Paz de Utrecht, alcanza en todas las cancillerías un papel estelar. Los Estados ven en los principios de equilibrio y neutralidad las verdaderas armas para evitar la hegemonía de alguna de las grandes potencias de la época. La mejor manera de impedir el desequilibrio en favor de un Estado consiste en la unión de los otros para que vuelvan a nivelarse las fuerzas.

En el siglo XVIII cabe apreciar potencias continentales, como Francia, Prusia o Austria, marítimas, fundamentalmente Inglaterra, y mixtas como Rusia y quizá España. La primera pregunta que debemos hacernos es si los principios de equilibrio y neutralidad sirven tanto para la tierra como para el mar, o si, por el contrario, tan sólo son principios continentales. El examen de los hechos históricos nos permite apreciar que prácticamente todas las potencias, salvo la marítima, Inglaterra, pretendieron llevar tales principios a los mares, pero al final no lo consiguieron¹. Un buen ejemplo de ello fue el intento, por parte sobre todo de Rusia y España, de imponer la neutralidad

* Universidad de Murcia. E-mail: anrivera@um.es.

1 En la convención hispano-francesa de 14 de febrero de 1762 se habla de un concepto que nunca se va a imponer, el de equilibrio marítimo: «toda la Europa debe ya conocer el riesgo a que está expuesto el equilibrio marítimo, si se consideran los ambiciosos proyectos de la Corte británica y el despotismo que intenta arrogarse en todos los mares. La nación inglesa ha mostrado y muestra claramente en sus proceder, con especialidad de diez años a esta parte, que quiere hacerse dueña absoluta de la navegación, y no dejar a las demás sino un comercio pasivo y dependiente.» (Cit. en J. M. JOVER ZAMORA, *España en la Política Internacional. Siglos XVIII-XX*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 105).

armada en el Mediterráneo, la cual se dirigía contra la pretensión hegemónica de Inglaterra de convertirse en la policía de los mares, esto es, contra la reivindicación de la facultad de inspeccionar en época de guerra los barcos neutrales en busca de contrabando o de mercancías de los enemigos².

A pesar de la oposición de las potencias continentales o mixtas, en el siglo XVIII se consagra la hegemonía oceánica y, al mismo tiempo, comercial de Gran Bretaña. La energía humana, técnica, económica, etc. de Inglaterra desplegada en los mares explica su hegemonía. Pero este potencial no es suficiente para comprender la soberanía inglesa en el espacio marítimo. Como señala Ludwig Dehio, el desequilibrio en los mares era mucho más aceptable porque la hegemonía que más preocupaba era la continental,³ como, por lo demás, demuestra la actuación de ese gran rey diplomático que fue Federico II de Prusia durante la guerra de los Siete Años.

El antagonismo constante de Francia e Inglaterra, las dos grandes potencias tendencialmente hegemónicas del siglo XVIII, se halla en la raíz de la afirmación schmittiana, contenida en el *Nomos de la tierra*, de que el auténtico equilibrio de este período, el cual hizo posible la instauración de un orden global, se dio entre la tierra y el mar. Desde luego, esto nos lleva a dejar atrás el esquema rankeano de un orden mundial marcado por la primacía absoluta de las relaciones políticas mantenidas dentro del continente europeo. En el siglo de la Ilustración, la gran importancia alcanzada por los asuntos de Ultramar, y en particular los del Atlántico, y la lucha por las colonias se convierten en las principales novedades de la política exterior. De ahí que las leyes del equilibrio continental sean insuficientes para conocer la política internacional de este período.

La oposición entre tierra y mar es también de índole constitucional, pues tiende a coincidir con la diferencia entre absolutismo y parlamentarismo. La heterogeneidad constitucional es una de las razones principales por las que los regímenes absolutistas desconfiaban primero de Gran Bretaña y después, tras la independencia de las colonias norteamericanas, de Estados Unidos. El

2 José Moñino señalaba que convenía «formalizar la idea de que es posible y aún muy fácil establecer la neutralidad del Mediterráneo» (FLORIDABLANCA, «Instrucción Reservada» [citada a partir de ahora con la abreviatura IR], en *Escritos políticos. La Instrucción y el Memorial*, Academia Alfonso X el Sabio, Murcia, 1982, 344-5, pp. 260-1). El conde, en una carta a Montmorin, fechada en julio de 1783, señalaba que se podría lograr una neutralidad en el Mediterráneo, semejante a la que ya había conseguido la emperatriz Catalina II de Rusia en el Báltico, si estuvieran «todos resueltos a conservar la paz y tranquilidad, y la neutralidad en el dicho mar y sus costas, sin excepción alguna» (cit. en J. HERNÁNDEZ FRANCO, *La gestión política y el pensamiento reformista del Conde de Floridablanca*, Universidad de Murcia, Murcia, 1984, p. 270).

3 L. DEHIO, *Equilibrio o Egegonia. Considerazioni sopra un problema fondamentale della storia politica moderna*, Il Mulino, Bolonia, 1988, p. 122.

mismo Floridablanca recelaba de estas potencias porque su política dependía de los vaivenes de la opinión pública, como manifestaba en este fragmento de su *Instrucción Reservada* a propósito de Inglaterra: «la responsabilidad que aquel gabinete tiene a toda la nación, ya separada o ya unida en su Parlamento, le hace tímido, inconstante y aún incapaz de cumplir sus promesas» (*IR*, 335, p. 256)⁴. Ahora bien, no siempre los ministros españoles consideraron insuperables estas diferencias constitucionales. Este es el caso de José de Carvajal, quien en su *Testamento político* proponía elegir como primer aliado a Gran Bretaña, por la razón de que, en contraste con Francia, había demostrado ser un socio fiel en todos los tratados suscritos con él, y porque esta unión permitiría a España –y aquí Carvajal no mostraba una gran lucidez– compartir la hegemonía de los mares⁵.

En cualquier caso, tanto el ministro Floridablanca, desde el punto de vista de la razón de Estado absolutista, como más tarde el filósofo Kant, pero desde una perspectiva republicana, llegaron a la común conclusión de que la estabilidad y orden de las relaciones exteriores sólo podían tener sentido entre regímenes de parecida constitución.

4 Lynch se encuentra entre los historiadores que, sin embargo, opinan que «la política exterior inglesa no siempre salió beneficiada de la existencia de una política de partidos y del cambio de gabinetes». Ciertamente, «los ministros tenían que defender sus decisiones ante el Parlamento, ante la oposición e incluso ante el populacho», y «en España no existían estos frenos». No obstante, Lynch añade que «Floridablanca argumentó ante el embajador británico que él también tenía una oposición a la que hacer frente: ‘Nuestro ministerio ha de recordar que, aunque no tenía literalmente una Cámara de los Lores y una Cámara de los Comunes a las que dar satisfacción, y una oposición a la que afrontar, sin embargo tenía una especie de Parlamento, una opinión pública y un partido descontento con los que tratar, y que no estaban en su poder hacer todo aquello que le dictara su inclinación’» (J. LYNCH, *La España del siglo XVIII*, Crítica, Barcelona, 1999, 2.^a ed., pp. 288-9).

5 Sobre estas dos razones para aliarnos con Gran Bretaña dice lo siguiente: «no he leído que jamás haya dejado de sernos fiel cuando hemos tenido con ella alianza»; y «los dos unidos en el mar somos invencibles y esto basta, porque pudiendo por tierra bastante para que la Francia no nos entre, con la Inglaterra ni intentar lo pudiera por mar y antes la invadiríamos a ella.» (J. DE CARVAJAL Y LANCASTER, *Testamento político o idea de un gobierno católico (1745)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 1999, p. 20). Carvajal era, sin embargo, consciente de que tal unión resultaba imposible mientras no se eliminaran los *estorbos* que suponían Gibraltar y Menorca, el asiento de negros, y la libre navegación y contrabando de Indias. Esta alianza era contra-natura por los intereses opuestos que tenían ambas potencias en el Mediterráneo y en América. Aun así, en 1789, tras los sucesos revolucionarios franceses, el ministro de Estado portugués, Sa y Melo, intentó establecer una alianza defensiva entre Portugal, España e Inglaterra. Floridablanca se opuso entonces porque, en caso de realizarse, se hubiera fortalecido la posición de Inglaterra y de su aliada Prusia, y, por tanto, se hubiera roto el imprescindible equilibrio europeo.

2. ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL HACIA EL ATLÁNTICO Y LA LUCHA COLONIAL

La extraordinaria preocupación de la política exterior española hacia el Atlántico, hacia América⁶, y el relativo olvido –fuera de la cuestión italiana en la primera mitad de siglo– de Europa, es decir, el cultivo de la neutralidad en el continente, viene en gran medida motivado por la circunstancia antes comentada de que la lucha por las colonias se convierte en uno de los motivos principales de la política internacional del siglo XVIII. Ya en la guerra de Sucesión española la consideración del comercio con las colonias españolas había sido uno de los estímulos principales para la intervención de la gran potencia marítima. En la misma Francia las colonias pasan a tener un papel más relevante, y se considera que la riqueza colonial contribuye a la potencia del Estado. Pero en este siglo ya no atrae tanto el modelo de las grandes colonias territoriales cuanto el de los establecimientos menores. Sobre todo para los ingleses, a la hora de juzgar el valor de una colonia, contaba más el balance comercial que la amplitud territorial. Las colonias inglesas de población solían ser el resultado de la emigración popular, mas no de una consciente iniciativa estatal y económica. Y es que las colonias eran valoradas fundamentalmente como países donde vender; todo lo más como impulso para aumentar la navegación y la potencia marítima⁷.

Me voy a referir a continuación a tres acontecimientos históricos que prueban esta orientación de la política exterior hacia Ultramar; que prueban, en realidad, que el continente europeo ya no era el único centro del mundo. 1739, fecha en la cual se declara la guerra hispano-inglesa en las Indias occidentales (Francia entra como aliada de España al año siguiente), revela la importancia que ahora ocupa la cuestión colonial en las relaciones interestatales. Pues, a diferencia de lo que sucedía en el siglo anterior, la chispa de la guerra se enciende primero en el nuevo mundo y sólo después, con motivo de la sucesión austriaca, se traslada al viejo. Si algo demostró esta guerra de la década de los cuarenta (1739-1748) es, por un lado, la superioridad inglesa en Ultramar y que sus intereses principales se encontraban en el sector atlántico; y, por otro, que la inferioridad marítima de Francia podía encontrar una compensación en sus éxitos europeos. Como indica Ludwig Dehio⁸, el pecho de Francia albergaba dos almas, si bien la continental era

6 Según Jover, «durante aquellas décadas la Monarquía española recibe de Ultramar, de las Indias, los recursos de su poder, los prestigios de su condición de potencia mundial y, sobre todo [...] su inserción en una pugna de hegemonías y equilibrios que ya no tiene por escenario exclusivo el viejo continente.» (J. M. JOVER ZAMORA, o. c., p. 95).

7 Para toda esta cuestión me he servido de L. DEHIO, o. c., p. 112.

8 *Ibíd.*, p. 113.

más fuerte que la oceánica: la auténtica ambición francesa, el genuino interés de Estado, tenía que ver con la guerra en el continente⁹.

En la guerra de los Siete Años (1756-1763), la conocida por la «revolución diplomática» o la inversión de alianzas, la cuestión atlántica también resultó decisiva. En gran medida, el conflicto fue provocado por un error de cálculo del rey prusiano Federico II, quien, por tener sólo la mirada puesta en las relaciones continentales, pareció olvidar que el auténtico equilibrio se debía a la constante oposición entre Francia e Inglaterra, entre la tierra y el mar. Recordemos que el mismo Federico, temiendo una coalición auto-rusa, firmó un acuerdo con Gran Bretaña, la Convención de Westminster de 16 de enero de 1756, según el cual los dos Estados se garantizaban recíprocamente sus posesiones de Alemania. Sin embargo, este acuerdo le llevó a su aislamiento en el continente, pues ofendió a Francia, su antigua aliada, que seguidamente concluyó una alianza, el primer tratado de Versalles, con Austria, a la que se adhirió poco después Rusia¹⁰.

Federico creía que había sido víctima de la fortuna, pero el problema es que sólo tuvo en cuenta el punto de vista continental, la antigua oposición entre Francia y Austria, y no el tema preeminente de la política francesa de entonces: la rivalidad con Inglaterra. Estaba claro que, como señala Dehio, «las cosas del mar se le escapaban» al rey germano: no comprendía la enorme importancia de la lucha ultramarina para las dos potencias atlánticas¹¹. En la guerra de los Siete Años, Inglaterra y Francia también combatían por el futuro de América del Norte. Futuro que se saldaría finalmente, tras la Paz de París de febrero de 1763, con el éxito de Inglaterra y con la pérdida por parte francesa de Canadá, Florida y Luisiana.

El último acontecimiento decisivo para la política internacional al cual me voy a referir es la revolución norteamericana (1775-1783), la primera revolución de Ultramar. Según Dehio, Inglaterra tenía una de las caras de su cabeza

9 Francia se concentró finalmente en ganar la guerra en Europa, y para ello estableció una coalición con los electores de Sajonia y Baviera y con los reyes de España y Prusia. Aunque la alianza comenzó con victorias, luego sufrieron importantes reveses, y la guerra terminó de modo incierto, en la medida que prácticamente no favoreció a nadie, si descontamos las ventajas extraídas por España en Italia y los prusianos en Silesia.

10 Según Dehio, la inversión de las alianzas durante la guerra de los Siete Años vino a reflejar de modo dramático la inestabilidad de las relaciones de poder, las cuales dependían de los mutables intereses estatales. Fuera de la rivalidad permanente entre Inglaterra y Francia, Prusia y Austria, cada uno de los Estados podía ligarse con cualquier otro. Según el nuevo juego diplomático, Inglaterra pudo aliarse con el pequeño Estado prusiano, y Francia con Austria y Rusia. Francia, ayudando a los Habsburgo a través de Silesia, esperaba adquirir directa o indirectamente los Países Bajos belgas y reforzar así su posición atlántica contra Inglaterra, mientras que Rusia tenía en mente adquirir la Prusia oriental y penetrar hacia el espacio alemán a través del flanco de la débil Polonia. Cf. L. DEHIO, o. c., p. 116.

11 *Ibíd.*, p. 117.

de Jano vuelta hacia el continente para regular la balanza del equilibrio, y la otra hacia los mares para reforzar el dominio oceánico. Sin embargo, la Revolución norteamericana amenazó seriamente el éxito de la dominadora de los mares, ya que la ventaja de la insularidad británica se convirtió ahora en desventaja. No sólo porque todas las potencias continentales se unieron contra Inglaterra, sino porque, en este enorme teatro de guerra que eran las colonias, se hizo patente la debilidad de la fuerza militar terrestre del país insular.

Cuando nos preguntamos por las causas de la derrota inglesa, debemos valorar, en primer lugar, el extraordinario desarrollo de las colonias norteamericanas. Su aumento de población estaba estrechamente unido a una dinámica sociedad civil, que, en oposición a la política, la economía y la religión de la metrópoli, fue capaz de crear una nueva patria. Esta sociedad, aliviada del peso de la tradición, había desarrollado una autonomía desconocida para Europa y un increíble impulso económico¹². Mas, a pesar de la considerable población de las trece colonias y de su empuje económico, parece probable que sin la ayuda europea no hubieran conseguido su objetivo. La unión continental contra Inglaterra con motivo de la guerra norteamericana¹³ fue, no obstante, breve y no volvió a repetirse. Una vez más se impuso la opinión de que la diferencia entre las potencias terrestres y la potencia hegemónica en los mares no era tan importante como los conflictos entre las propias potencias terrestres. Tras la independencia de las colonias, el mayor de los peligros volvió a identificarse con la hegemonía en el continente europeo.

A pesar de su aislamiento y de ser derrotada¹⁴, Gran Bretaña continuó dominando los océanos después de 1783. Desde el punto de vista económico, la independencia de las colonias se convirtió casi en una ventaja para la madre patria, dado que el libre Estado era mejor cliente que la ex-colonia. Lo cierto es que la hegemonía de Gran Bretaña nunca se había sustentado, como sucedía en el caso español, en un imperio territorial, sino en un imperio comercial. Asimismo es preciso advertir que las energías de la joven nación fueron absorbidas por la expansión interior, y por ello no causó a la potencia marítima inglesa la competencia que esperaba París. En realidad, las colonias recientemente independizadas más bien fueron un problema para España, pues la ampliación de la frontera interior se realizó en gran medida a costa de nuestro país.

12 *Ibíd.*, pp. 119-20. Seguramente tiene razón Dehio cuando señala que Inglaterra conservó Canadá porque no estaba poblada por colonos ingleses sino por católicos franceses, los cuales temían más a sus vecinos puritanos que al tolerante régimen de Londres.

13 Los franceses se unen a los norteamericanos en 1778, los españoles en 1779 y los holandeses en 1780. Las potencias nórdicas, Rusia, Suecia, Dinamarca y Prusia, e incluso Portugal organizaron, siguiendo la iniciativa rusa, la famosa neutralidad armada contra Inglaterra.

14 El tratado de Versalles de 3 de septiembre de 1783, por el que se reconocía los EEUU, permitió a España recuperar Menorca y Florida, y a Francia, Tobago y Senegal.

3. FLORIDABLANCA Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL SEGÚN LA INSTRUCCIÓN RESERVADA

Aparentemente, tras la Revolución norteamericana, parecía que la estrella española volvía a brillar, pues mientras se contraía el territorio británico en el continente americano, el imperio español atravesaba, tras la recuperación de Florida y la ocupación de la Alta California, una nueva etapa expansiva. Pese a todo, en palabras de John Lynch, «el fiel de la balanza del poder se apartaba inexorablemente de España». Durante la misma guerra de 1779-83, nuestra población sufrió falta de alimentos y elevación de precios, y la Hacienda española vio disminuidos sus recursos fiscales porque la guerra con Gran Bretaña, al interrumpir las rutas comerciales, mermó considerablemente los recursos obtenidos de América¹⁵. La expansión territorial no se correspondía, por tanto, con un aumento de la potencia hispana. Se comprende así que, después del conflicto norteamericano, la política borbónica, la de José Moñino, consista en cultivar en la medida de lo posible la neutralidad en los conflictos donde se decide la lucha por la hegemonía. Por eso nos dice Floridablanca en 1787, en la *Instrucción Reservada*, que las únicas conquistas y adquisiciones que convienen a España en Europa son Portugal, en el caso eventual de una sucesión, y Gibraltar; y en América, la isla de Jamaica, y «limpiar de ingleses la costa de Campeche y Honduras» (*IR*, 352, p. 265). Aunque la obra citada, concebida como guía para la recién creada Junta Suprema de Estado, nos ofrece un amplio repaso de las relaciones de España con todos los países que tienen en aquel momento alguna relevancia, nos limitaremos en esta ocasión a exponer las relaciones con los dos más importantes, con Francia e Inglaterra¹⁶.

3.1. Francia y el Tercer Pacto de Familia

Las relaciones con el vecino galo, durante la época en la que Floridablanca es ministro o secretario de Estado, están marcadas por el Tercer Pacto de Familia. En la raíz de este acuerdo se halla la oposición a una Inglaterra que amenaza con romper el equilibrio americano tras la conquista de Québec en 1759. El tratado fue suscrito el 15 de agosto de 1761 –y estuvo en vigor hasta su ruptura definitiva en 1808– entre Francia, España, el reino de Dos Sicilias y el ducado de Parma, si bien los artículos 7 y 19 dejaban clara la función

15 J. LYNCH, o. c., pp. 289-90.

16 Un análisis más extenso de la política internacional contenida en la *Instrucción Reservada*, puede encontrarse en A. RIVERA, «Floridablanca y los conceptos fundamentales del *ius gentium europaeum*», en *Cuadernos dieciochistas*, n.º 3, 2002, pp. 57-94. En este artículo me limitaré a resumir los argumentos más importantes expuestos acerca de Francia e Inglaterra.

tutelar de la monarquía española sobre el reino y ducado italianos. Como se estaba desequilibrando el poder internacional en favor de Inglaterra, debido fundamentalmente a su dominio naval y comercial, España se vio obligada a apoyar a la más débil de las dos grandes potencias con el fin de restaurar el equilibrio en las Indias y en el Mediterráneo occidental. Asimismo, España pretendía, aparte de estrechar la relación con Dos Sicilias y Parma, recuperar Menorca y Gibraltar.

Según José María Jover, esta alianza hispano-francesa consagrada en 1761 parece preluir formas de integración que se darán mucho más tarde. La alianza prevé una garantía territorial absoluta, recíproca y perpetua (art. 16). Garantía que se extiende a «todos los Estados, tierras, islas y plazas que poseerán en cualquier parte del mundo, sin reserva ni excepción alguna», aunque tal garantía sólo comenzará su vigencia «cuando por primera vez después de este tratado se hallen uno y otro en plena paz con las demás potencias, y tales cuales entonces estuvieren sus respectivas posesiones» (art. 2). La alianza es además cerrada porque «ninguna otra potencia que las fueren de esta sangre podrá ser convidada ni admitida»; conlleva una equiparación comercial y un trato de nación más favorecida que no podrá ser invocado por ninguna tercera potencia (arts. 24 y 25); y, finalmente, el ámbito territorial de la alianza es universal¹⁷.

La historia del Tercer Pacto de Familia pasó por dos etapas, antes y después de la Revolución francesa, a las que se debe añadir un período intermedio de suspensión de la alianza que coincidió con la ejecución de Luis XVI y la guerra de España contra la Convención (1793-1796) que acaba con la Paz de Basilea. En la primera etapa, a pesar de las quejas de Floridablanca, las dos potencias tenían un régimen similar y el pacto reportó ventajas para ambos. La segunda etapa –para ser exactos ya no es un pacto de familia– comienza con la alianza renovada en San Idelfonso el 18 de agosto de 1796. Este pacto con la Francia revolucionaria planteó el dilema de si la pura razón de Estado, que entre otras cosas se basa en la mecánica del equilibrio, debía anteponerse a principios tan esenciales para el Antiguo Régimen como la fidelidad a los vínculos dinásticos de parentesco. Lo cierto es que esta segunda etapa resultó desastrosa para España porque coincidió con toda una serie de fracasos internacionales: la derrota naval en el cabo de San Vicente frente a la marina inglesa, la pérdida de la isla de Trinidad, la temporal reconquista de Menorca por parte de los ingleses, el Tratado de Aranjuez que supone la devolución de Luisiana a Francia, la guerra contra Portugal, el desastre de Trafalgar y el tratado de Fontainebleau de 17 de octubre de 1807 que se inserta en los antecedentes de las abdicaciones de Bayona¹⁸.

17 Cf. J. M. JOVER, o. c., pp. 104-5.

18 *Ibíd.*, pp. 107-8.

Aun reconociendo la necesidad de contar con un aliado tan poderoso, la posición de Floridablanca en relación con este pacto fue la de evitar que España se convirtiera en una potencia subordinada a los intereses franceses. El ministro español advertía entonces contra la utilización *despótica* que pretendía hacer nuestro vecino del Tercer Pacto de Familia. Opinaba que «no es otra cosa que un tratado de alianza ofensiva y defensiva semejante a otros muchos que han hecho y subsisten entre varias potencias de Europa», en concreto se basaba en el principio de que «quien ataca a una Corona ataca a la otra» (art. 4). Las relaciones de España con Francia habían de ser, por tanto, de igual a igual, de forma que la simetría de compromisos fuera perfecta, incluso en el delicado objeto de la precedencia (art. 37), para lo cual se establecía el principio de antigüedad en el puesto de la persona del representante y de la calidad del mismo.

Floridablanca temía, no obstante, que España fuera tratada como una potencia subalterna. Así sucedió, por no remontarnos a los agravios del siglo XVII¹⁹, durante la guerra de independencia norteamericana²⁰, conflicto que terminó siendo muy oneroso para la corona española, pues, como hemos apuntado antes, la ampliación territorial no siempre es sinónimo de mayor riqueza y progreso. Todas estas razones demostraban, al entender del ministro murciano, que Francia siempre trataba de detener el aumento de nuestra prosperidad, de nuestro comercio, navegación e industria, pues, aunque «no nos quiera ver arruinados por otra potencia, nos quiere sujetos y dependientes de ella misma» (*IR*, 331, p. 254)²¹.

Para evitar esta subordinación, el ministro español proponía hacer uso de los *medios legítimos* del nuevo orden internacional. En primer lugar, se debía impedir a través de medidas mercantilistas, como la prohibición de la libre entrada de sus productos en nuestro país y la oposición a nuevos tratados comerciales de signo liberalizador (*IR*, 309, p. 243), que la nación vecina sacara ventajas comerciales de España y de sus Indias. Y, en segundo lugar, el mejor

19 «La experiencia del siglo pasado, en que la Francia nos hizo perder el Rosellón, la Borgoña o Franco Condado, el Portugal y el País Bajo, y que estuvimos también para perder la Cataluña, nos debe abrir los ojos para lo futuro.» (*IR*, 334, p. 256).

20 Se queja el conde porque la corte francesa concluyó el tratado de alianza con los Estados Unidos sin dar noticia a la española, y quiso empeñar a nuestro país en la guerra «como pudiera hacerlo un déspota con una nación de esclavos» (*IR*, 319, p. 247). Con este proceder de Francia, no hubo tiempo para que los intentos de mediación de España surtieran efecto.

21 El mejor ejemplo de esta actitud francesa es, a juicio de José Moñino, la «doble con que procedió el ministerio de Francia en la promesa que nos hizo de negociar nuestra paz con la Puerta Otomana y con las regencias berberiscas»: mientras se ofrecía públicamente a negociar la paz, «ocultamente procuraba estorbarla», ya que la guerra «dificultaba y disminuía nuestra navegación y comercio, y aumentaba el de los franceses y su cabotaje en las costas españolas» (*IR*, 332, p. 254).

medio para evitar que Francia nos condujera como una potencia subalterna a todas sus guerras por la hegemonía, consistía en llevar una política neutral en Europa que contribuyera al equilibrio entre las grandes potencias. Ello sería posible siempre que Inglaterra y Austria tuvieran el suficiente poder para servir de contrapeso al poderío francés (*IR*, 333, p. 255). Por este motivo, a España no le interesaba la ruina de la potencia insular: el sistema de equilibrio europeo seguía necesitando a una Inglaterra con la fuerza necesaria para contrarrestar el poder francés.

3.2. *Los conflictos con Inglaterra, la soberana de los mares*

Tres problemas fundamentales destaca Floridablanca en nuestras relaciones con Inglaterra: la ocupación de Gibraltar, el temor al aumento de establecimientos ingleses en América y la lucha comercial. En relación con Gibraltar, sostiene que se ha de recobrar esta plaza por negociación o por fuerza. En el primer caso, además de preparar la negociación con acciones que demuestren las desventajas que supone seguir conservando Gibraltar, se podría intentar conseguir la devolución de este territorio ofreciendo a Gran Bretaña dinero, intercambio de territorios o ventajas comerciales²².

Floridablanca muestra una gran preocupación por los asentamientos ingleses en América y sobre todo por que algunas de nuestras islas, como la de Trinidad, acaben –como finalmente sucedió– en manos inglesas. Para defenderse de los enemigos, sobre todo de Inglaterra, pero también para contener posibles «revoluciones internas», el ministro de Carlos III propone poblar y asegurar las islas de Cuba, Santo Domingo –aunque aquí la amenaza procede de Francia²³–, Puerto Rico y Trinidad, así como fortificar los puertos de estas islas y los del continente, los de Florida, Nueva España y la América Meridional²⁴.

22 Sobre Gibraltar se extiende el ministro de Carlos III en *IR*, 338-51, pp. 257-64. En el artículo citado, «Floridablanca y los conceptos fundamentales del *ius gentium europaeum*», expongo los principales argumentos del conde sobre este punto.

23 Con respecto a las posesiones francesas en América, Floridablanca señala la conveniencia de estar a la vista de los establecimientos «del Guarico e isla de Santo Domingo» (*IR*, 142, p. 164), y de impedir «la pretensión de la Francia de extenderse en la isla de Santo Domingo por la costa hasta la bahía de Samaná» (*IR*, 143, p. 165). Ahora bien, el ministro español reconoce que «de los holandeses y franceses tenemos poco que temer en nuestros territorios y comercio» de América, ya que, «por sus pequeñas colonias de Esquibo, de Surinán y Cayena, no tienen proporción de hacer perjuicios de consideración en nuestros territorios y comercio por aquella parte» (*IR*, 128, p. 158).

24 Sobre estos territorios de América, cf. *IR*, 104-10, pp. 144-8. Floridablanca advierte más adelante sobre la conveniencia de cultivar la amistad con Portugal para evitar las «revoluciones internas de la América Meridional», para protegernos de las invasiones extranjeras e impedir que los indios rebeldes cuenten con la eventual ayuda de la monarquía portuguesa (*IR*, 127, p. 157).

Moñino considera también muy importante recuperar Jamaica. El problema de esta isla radica en que, por un lado, «es el depósito de las fuerzas navales y de tierra, con que podemos ser invadidos y molestados en las islas y en el continente antes de poder socorrernos»; y, por otro, «es el almacén más proporcionado para el comercio de contrabando en todos los establecimientos españoles de islas y Tierra Firme» (*IR*, 139, p. 163). Por eso concluye que en tiempos de paz se debe vigilar esta isla y las de Granada, Tobago y Curazao, y pensar en apoderarse de ellas en tiempo de guerra (*IR*, 140, pp. 163-4).

Otra de las cuestiones relativas a América que, según Floridablanca, resulta imprescindible solucionar con Inglaterra concierne al tráfico de esclavos²⁵, pues conviene «salir de la sujeción en que estamos con las contratas hechas con los ingleses para surtirnos de negros, de que resultan contrabandos continuos y otros gravísimos inconvenientes» (*IR*, 108, p. 146). Recordemos –por inmoral que pueda parecernos hoy, pero en este tema los gobiernos europeos del XVIII no tienen una opinión distinta– que, para el ministro español, el fomento de la agricultura y el comercio, así como la explotación de las minas, no podía realizarse en América «sin la adquisición y conducción de negros». Moñino lamentaba que, debido a la falta de experiencia en el comercio de esclavos y en los establecimientos necesarios para dicho tráfico, el gobierno español no hubiera aprovechado la cesión portuguesa de las islas de Fernando Poo y Toniobongia y el derecho adquirido para traficar por esta parte de la costa de África²⁶.

Aun reconociendo la importancia de estos problemas, Floridablanca mantiene en su *Instrucción* que, siendo los conflictos internacionales con Inglaterra escasos, resulta aconsejable separarnos de la política francesa y cultivar la neutralidad con la isla británica. Por tanto, nuestras disputas con la Corte de Londres deberían reducirse a los asuntos económicos.

25 En la *Instrucción Reservada*, el conde propone que la adquisición y conducción de negros a América sea realizada por la compañía de Filipinas. Acerca de ella, el secretario de Estado agrega que «ha de ser compañía de comercio, y no de dominación y conquistas», es decir, no debe «tomar parte en los intereses de los Nababes [del Asia y de la India Oriental], ni en los que promuevan las naciones francesa, inglesa, holandesa o cualquiera otra de Europa» (*IR*, 395, p. 285).

26 En un primer momento, Portugal era quien proporcionaba esclavos a las colonias de la monarquía hispánica que, por los acuerdos concluidos con la monarquía vecina, tenía cerrado el acceso a África. Más tarde, holandeses e ingleses arrebatarán a los portugueses este negocio. En relación con el tráfico de esclavos, se impuso el sistema de «comercio triangular». Según E. WILLIAMS (*Capitalism and Slavery*, Capricorn Books, Nueva York, 1966, p. 52), con el dinero extraído del tráfico de esclavos se ayudó a financiar la revolución industrial en Inglaterra. Cf. E. KRIPPENDORFF, *El sistema internacional como historia*, FCE, México, 1985 p. 56. Con respecto a las condiciones de vida de los esclavos, Domínguez Ortiz opina que los adquiridos por España eran mejor tratados que los de otros países: «mientras el código negro francés de 1685 calificaba al esclavo de bien mueble, el español lo definía como *miembro de una clase particular del género humano*.» (A. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Carlos III y la España de la Ilustración*, Alianza, Madrid, 1990, p. 217).

En cuanto a la lucha comercial que afecta en primer lugar a las Indias, la situación de inferioridad de España con respecto a Inglaterra era aún más acentuada que con respecto a Francia. Floridablanca consideraba preferible no hacer un tratado de comercio. No obstante, si las circunstancias aconsejaran realizarlo, creía conveniente que los reglamentos o las concesiones fueran recíprocas, y romper así la multitud de trabas que los ingleses, en virtud de su famosa *Acta de navegación* y de otras declaraciones de su Parlamento, ponían a nuestra navegación y comercio con Inglaterra. La libertad de comercio inglesa, de forma similar a la libertad de los mares, no siempre tenía un carácter bilateral: era más bien un instrumento para conseguir la hegemonía comercial y marítima. Pero, aunque las concesiones fueran recíprocas, la libertad comercial o igualdad de franquicias seguiría siendo perjudicial para España, dado que nuestra industria y flota no podía competir con la francesa o inglesa (*IR*, 359, p. 268). Por esta causa, José Moñino expresaba que, «las gracias y concesiones, ellos las gozarán por cien buques, por ejemplo, que envían a estos reinos, y nosotros por diez, que enviamos a los suyos» (*IR*, 360, p. 268).

En esta materia conviene recordar que, en virtud del decreto de 1778, ya se permite el libre comercio con América. Sin acabar con el monopolio comercial de España²⁷, la nueva libertad habilitaba para el comercio con Indias a trece puertos españoles y a veintidós puertos americanos para comerciar con España. Floridablanca consideraba que esta era una buena medida para fomentar el comercio y la población. Sin embargo, el saldo de la balanza comercial americana siguió siendo muy negativo, y la diferencia se cubrió, como era tradicional, con grandes envíos de plata.

A pesar de las deficiencias de la política americana, habían crecido tanto los negocios de Ultramar que el ministro murciano era partidario de dividir el despacho de Indias en dos o más secretarías de Estado (*IR*, 144, p. 165). En su opinión, lo mejor sería agregar por ramos el gobierno de Indias a los departamentos y secretarías de España; es decir, cada secretaría dirigiría su ramo tanto en Europa como en América. Con ello se evitaría la «separación

27 Recuérdese que el comercio entre la metrópoli y sus dominios estuvo centralizado inicialmente en Sevilla y, después, a partir de 1717, en Cádiz. Las razones por las que funcionó mal el monopolio son muy diversas: insuficiencia de la industria española para atender la demanda americana, imposibilidad de vigilar tan vastos territorios e impedir el contrabando, corrupción administrativa, etc. «El resultado –escribe Domínguez– fue que el estímulo para la producción española fue escaso y las sumas que la Real Hacienda percibía por derechos aduaneros fueron muy inferiores a lo que habría podido esperarse». El libre comercio surge con la intención de mejorar la recaudación de impuestos e incrementar el tráfico con América, para lo cual se consideraba –añade el historiador– que era preferible un sistema de navíos sueltos con más puntos de salida y arribada, pues cuantos más mercaderías navegasen más derechos percibirían las aduanas. Seguramente, con esta libertad la región más favorecida fue Cataluña. Cf. *Ibíd.*, pp. 217 ss.

de intereses, mandos y objetos, que destroza la monarquía española, dividiéndola en dos imperios» (*IR*, 145, p. 166). Pero, si esto último no fuera posible, Floridablanca propone dos Secretarías, divididas, o por negociaciones o por territorios. En el primer caso se aplicaría «a un secretario los ramos de guerra, hacienda, minas, comercio y agregados, y a otro los de gracia y justicia, eclesiástico, misiones y gobierno político». Si se dividirían por territorios, un secretario se encargaría de la América Meridional y el otro de la Septentrional (*IR*, 146, p. 167). Al conde le parecía preferible la división de negocios por ramos, ya que «sería análoga a la que se practica en España entre las demás secretarías, y cada secretario dirigiría los suyos, tanto en Europa como en Indias» (*IR*, 147, p. 167). De cualquier modo, todo ello puede de relieve la gran importancia que estaban alcanzando los asuntos de Ultramar.

3.3. El problema de las fronteras en América

Floridablanca estaba profundamente preocupado por el peligro que, para las posesiones españolas del Norte de América, suponía la política estadounidense de ampliación de fronteras y la fuerza expansionista de los *frontiermen*. Una de sus principales obsesiones en materia de política internacional consistía en impedir la libre navegación por el Mississippi, el cual discurría por la denominada Florida occidental, y la salida de los Estados Unidos por este río al golfo de México. Para lograr dicho objetivo, el ministro español pensaba que Luisiana y las dos Floridas debían convertirse en una frontera poblada de hombres, en una barrera humana, capaz de impedir la penetración de los «diligentes y desasosegados» colonos norteamericanos. A su juicio, nada mejor que el comercio para incentivar la emigración de colonos españoles y aumentar así la población de estos territorios (*IR*, 103, pp. 143-4).

Desde el punto de vista de los intereses estadounidenses, las posesiones españolas en litigio no estaban separadas por una frontera exterior, pues en estas tierras la población era escasa, y, además, existía un tratado con Inglaterra, el de 1782, que negaba el derecho de conquista de España sobre las Floridas y la capacidad de nuestro país para trazar los límites de estos territorios. Floridablanca negaba, sin embargo, que el ministerio inglés pudiera conceder algún derecho a los Estados Unidos en esta materia, ya que la Florida Occidental pertenecía por derecho de conquista a la corona española (*IR*, 101-2, pp. 142-3). Este era un tema que atormentaba a nuestro ministro, quien no sólo deseaba arreglar «amigablemente el negocio» de la navegación por el Mississippi, sino sobre todo obtener de Estados Unidos la garantía de que respetaría en adelante las posesiones españolas en América. Con el fin de conseguirlo estaba incluso dispuesto a ceder algo en la discusión sobre los

límites de las Floridas y conceder, en materia comercial, a este nuevo Estado el estatuto de nación más favorecida (*IR*, 394, pp. 284-5). Aunque, como sabemos, estos intentos se saldaron con el más rotundo fracaso.

La frontera no sólo se convierte entonces en causa de conflictos políticos, sino también de discusiones conceptuales. En realidad, mucho antes de que Frederick Jackson Turner escribiera en 1895 su famoso ensayo, los españoles y estadounidenses de finales del XVIII debatían acerca de si los territorios citados estaban separados por una frontera exterior o interior. La primera, la genuinamente europea, era «una línea limítrofe fortificada que corría a través de densas poblaciones», y por ello separaba el interior de un Estado de su exterior. La interior, en cambio, «se encontraba en el límite de las tierras libres» sobre las que se podía ejercer el derecho de conquista²⁸. Por mucho que pesara a Floridablanca, los estadounidenses sólo veían líneas fronterizas interiores allí donde los españoles deseaban imponer los límites territoriales propios del continente europeo.

Desde luego, de aquellas fronteras interiores no carecía el escasamente poblado imperio español americano, que todavía en el siglo XVIII tuvo que mantener guerras con los indígenas y organizar expediciones para explorar territorios que, bien porque habían sido territorios objeto de litigio, bien porque se habían incorporado recientemente a la corona, aún no habían sido colonizados²⁹. En relación con tales fronteras interiores, tan sólo apuntar que en líneas generales los Borbones continuaron la herencia del Antiguo Régimen, ya que, junto al sometimiento militar y religioso de los grupos indígenas, siguió dándose el pactismo, el denominado *ámbito de consenso*, cuyo medio de expresión directo era el parlamento o junta de paz³⁰. Uno de los principales objetivos perseguidos por esta política era convertir a dichos indígenas en

28 F. J. TURNER, «La importancia de la frontera en la historia estadounidense», en D. J., BORSTIN (comp.), *Compendio histórico de los Estados Unidos. Un recorrido por sus documentos fundamentales*, FCE, México, 1997, p. 425.

29 Sobre este tema, el de los territorios interiores y poblaciones indígenas aún desconocidos, podríamos citar una anécdota muy bella perteneciente a los indios sionas. De acuerdo con sus legendarias narraciones, «en un tiempo remoto, el cacique y los curacas habían hecho que la ciudad y la gente se volvieran invisibles. Los españoles, atemorizados, sólo habían encontrado una selva habitada por fantasmas, por lo que no habían podido localizarlos.» (M. LUCENA GIRALDO, «El reformismo de frontera», en A. GUIMERÁ (ed.), *El reformismo borbónico*, Alianza, Madrid, 1996, p. 274).

30 El pactismo borbónico era paralelo «al que estaban realizando otras naciones como Norteamérica o Gran Bretaña en la América septentrional». Esta estrategia siguió teniendo vigencia en las repúblicas independientes latinoamericanas hasta el momento en que «decidieron incorporar a la entidad nacional estos territorios habitados por estas comunidades indígenas con la fuerza de las armas, y bajo los eufemísticos nombres de *La pacificación de la Araucanía* (Chile) y *La conquista del Desierto* (Pampa y Chaco) de la Argentina realizadas a mediados del siglo XIX.» (Ibíd., p. 288).

soldados fronterizos de la corona, siempre dispuestos para reducir a otras comunidades nativas rebeldes o para rechazar una posible invasión europea de la América española.

Pero quizá la distinción entre interior y exterior, tan apropiada para comprender la época del Estado nación, la época de los dualismos conceptuales, deja de tener sentido cuando hablamos de imperios como el español. Imperio parece reñido con los dualismos conceptuales que son fundamentales para comprender la génesis moderna de la forma política estatal: sociedad/Estado, guerra civil/interestatal, derecho nacional/internacional, privado/público, enemigo/criminal, y, por supuesto, interior/exterior³¹. ¿Era política exterior la relación con unos indígenas rebeldes que no formaban parte de Estados propios, sino de comunidades internas –pero no sometidas– al Estado español? ¿Qué estatuto tenía entonces la política consensual?

4. CONCLUSIÓN: LA INCOMPATIBILIDAD DE LA POLÍTICA IMPERIAL ESPAÑOLA Y EL PROGRAMA DE REFORMAS INTERNAS

Que el imperio tiende a diluir la diferencia entre interior y exterior, o aún peor, que no conoce límites, es algo que ya advertían los grandes ministros reformadores de la España borbónica cuando temían que la expansiva política exterior, orientada ahora hacia el Atlántico, frenara las necesarias reformas internas. Tales ministros no lograron, sin embargo, poner la política colonial al servicio de las reformas internas, y ni siquiera pudieron sacar gran ventaja del comercio libre de América. En los años cuarenta del siglo ilustrado, José del Campillo y Cosío, en *Nuevo sistema de gobierno económico para América*, ya hablaba de la necesidad de imitar en el gobierno de los territorios de Ultramar al que los extranjereros, Inglaterra y Francia sobre todo, tenían en sus colonias: «lo que tienen –escribía Campillo– a su favor los extranjereros es el buen gobierno, al cual se debe toda la grande industria de los habitantes de sus colonias; y que todo el consumo de sus Indias sea de sus propios frutos y manufacturas». Agregaba el secretario de Despacho algo que también resultaba decisivo: se debe «preferir y anteponer la conservación y útil empleo de los hombres a las nuevas conquistas, conociendo que éstas, después de los considerables gastos y muertes de leales vasallos, solamente producen aumentar el número de dominios a la Corona; pero al mismo tiempo dejan el Erario exhausto de fondo, y al Reino con muchos hombres menos»³².

31 Sobre el imperio me remito a mi artículo «El concepto de imperio tras el fin de Westfalia», en *Res publica*, n.º 21, 2009, pp. 137-47.

32 J. DEL CAMPILLO Y COSÍO, *Nuevo sistema de gobierno económico para América*, Gea, Oviedo, 1993, p. 109.

Con ello se apostaba por empezar constituyendo un saneado Estado moderno, y por abandonar la política expansionista de un imperio territorial. El contraste de España con la potencia insular no podía ser más radical a este respecto: mientras la política exterior inglesa, fundada en el sostenimiento de un vasto imperio comercial, servía para que en este país se desarrollara la revolución industrial, la política exterior de Carlos III, que desembocará en una segunda guerra con Gran Bretaña, suponía, por el contrario, un gran obstáculo para llevar a término la profunda reforma estructural que tanto necesitaba nuestro país. Ciertamente, como escribe Lynch, el dinero gastado en la guerra dejaba de ser asignado a los necesarios proyectos agrarios, sociales o de infraestructura. En aquel período, agrega el historiador, «una política exterior activa y un programa de reformas internas era incompatible»³³. A este contundente diagnóstico podemos agregar, a modo de conclusión, que de todo ello era consciente Floridablanca cuando insistía en la época de la *Instrucción Reservada* en la necesidad de la neutralidad, así como en la necesidad de llevar una política exterior marcada por la moderación y por el reconocimiento de nuestro papel secundario en las relaciones internacionales.

Recibido: 4 marzo 2009

Aceptado: 28 julio 2009

33 J. LYNCH, o. c., p. 293.