

# La buena administración de América: Floridablanca y la transformación de la idea americana de los Austrias

*Rafael Herrera Guillén*<sup>1</sup>

## 1. DE LA MONARQUÍA UNIVERSAL AL IMPERIO COLONIAL

Durante el siglo XVIII se observa un giro en la política exterior española hacia América, forzado por la pérdida de poder en el contexto europeo tras la Guerra de Sucesión. Por lo demás, el futuro de las potencias europeas se comenzaba a jugar fuera de Europa. España, como potencia media, se vio obligada a intervenir en los equilibrios continentales de manera indirecta, jugando la baza americana en Europa. Sin embargo, el modelo tradicional de dominio de la vieja monarquía de los Austrias debía modificarse profundamente para poder participar con garantías de éxito en la difícil situación en que se encontraba España, víctima de las ambiciones de las principales potencias contemporáneas: Francia e Inglaterra. Para los Borbones era una cuestión vital modificar el modelo imperial español. Así comienza, de manera paulatina, un proceso de transformación de la monarquía universal de estilo austracista hacia un imperio colonial, borbónico, inspirado por el carácter comercial del imperio inglés. De este modo, Inglaterra era el enemigo, pero justo por eso se convirtió en el modelo imperial a imitar<sup>2</sup>.

Cuando Floridablanca es nombrado Primer Ministro en 1777, asume e impulsa de manera decidida esta estrategia borbónica de una política americana y comercial, puesta en funcionamiento en la primera mitad de siglo por José Patiño (1726-1736) y por Carvajal<sup>3</sup>. Naturalmente, este proyecto de actualización del modelo imperial español debía habérselas con las presiones de las potencias francesa y británica, siempre deseosas de los tesoros de Indias. España tomó conciencia de su incapacidad para determinar su propia política en Europa, pero a la vez aún disponía de todo un imperio intacto a través de

---

1 Doctor Europeo en Filosofía por la Universidad de Murcia. Email: raeherra@um.es

2 JUAN HERNÁNDEZ FRANCO, *La gestión política y el pensamiento reformista del conde de Floridablanca*, Universidad de Murcia, Murcia, 1984, p. 173.

3 *Ibidem*, p. 178.

cual jugar su política en el continente. La política europea de España dependía de la protección de América frente a las amenazas europeas. Para ello, era vital la transformación radical del Imperio español, de tal manera que dejara de ser un imperio moral para transformarse en un imperio comercial. En este sentido debemos entender el Tercer Pacto de Familia (1761), por el cual Carlos III percibe que sólo mediante un acuerdo fundamentado en la solidaridad militar con Francia podría frenarse la superioridad naval y comercial de Inglaterra<sup>4</sup>. El funcionamiento de este Pacto no fue en modo alguno satisfactorio para nuestros intereses: con su firma España se vio forzada a apoyar a Francia en la guerra contra Inglaterra. La derrota franco-española en 1763 nos hace perder Florida, la bahía de Penzacola y Sacramento, al tiempo que la recuperación de La Habana se hizo a un altísimo coste para las mermadas arcas españolas. El Pacto, asimismo, fue un fracaso porque además animó a Inglaterra al expansionismo americano, de tal manera que pocos años después, en 1770, los ingleses ocuparían las Malvinas. España invocó entonces el cumplimiento del Pacto de Familia ante Francia para obtener ayuda frente a la anexión inglesa, pero los galos lo incumplieron y abandonaron a España frente a Inglaterra.

Así pues, era evidente que, formalmente, el Tercer Pacto de Familia era idóneo para contener el espíritu imperial de Inglaterra, pero materialmente imposible en la medida en que España no estaba en condiciones de exigir su cumplimiento en caso de necesidad –mientras que Francia sí lo estaba. Es por ello por lo que Floridablanca fue desde el principio consciente de que un pacto sólo puede reclamarse en beneficio propio si se está en condiciones de obligar a la otra parte: de otro modo, un pacto siempre es una sujeción a los intereses ajenos. Así, en carta a Bernardo del Campo de 30 de enero de 1787, Floridablanca afirma que

«los achaques envejecidos de nuestra nación... [sólo pueden superarse mediante] curas paliativas y un buen régimen interno, hasta que restablecidas las fuerzas podamos buscar la cura radical.»<sup>5</sup>

Este régimen interno consistía en disponer de una flota de 80 navíos, una hacienda saneada, un incremento de la población y una economía fuerte; es decir, un gran plan de racionalización interior que fortaleciera las estructuras políticas, sociales, militares y económicas españolas. La «cura radical», obviamente, era que España llegara a convertirse en una potencia con poder

---

4 Ibidem, p. 182.

5 Ibidem, p. 186. A.H.N., Estado, legajo 4255.

suficiente para imponer su propia política. En la *Instrucción reservada* afirma que:

«El lenguaje que he mandado tener, en oposición de la Francia, es el de que nunca seremos tan amigos de aquella Corte como cuando seamos enteramente libres o independientes, porque la amistad no es compatible con la dominación y con el despotismo de unos hombres sobre otros, a los cuales sólo puede unir estrechamente la igualdad y la libertad.»<sup>6</sup>

Todo el programa de Floridablanca, pues, debe entenderse en este contexto de paulatina independización respecto de Francia y de neutralización de Inglaterra.

Para superar estos peligros externos de las potencias del siglo, había que llevar a cabo un plan de rejuvenecimiento del propio imperio, y para ello había que dotarlo de una nueva fisonomía. En este sentido, hablaré aquí sólo de dos aspectos de la política sobre América que el ministro murciano ideó para situar a España en el contexto europeo, que era ya claramente un contexto mundial.

En el siguiente punto, «La buena administración de las almas», analizaré los empeños de José Moñino por fomentar un cambio de mentalidad en la sociedad española. Y en el tercero, «La buena administración de los cuerpos», estudiaré las propuestas de control militar y policial del conde de Floridablanca sobre América.

## 2. LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LAS ALMAS

Tal vez sea exagerado afirmar que la evangelización fue la idea reguladora del Imperio de los Austrias. Sin embargo, es evidente que la política del imperio hispánico en América estuvo siempre claramente guiada por un espíritu religioso, como motor de cohesión socio-política. Esta estrategia de dominio, perfectamente racional, en la medida en que todo imperio precisa de altas cotas de autoridad y prestigio para su sostenimiento, entró en declive evidente tras la Guerra de los Treinta Años.

El nuevo imperio debía inspirarse en otras estrategias de legitimación acordadas con los nuevos tiempos, ya claramente encaminados hacia la esfera

---

6 *Instrucción reservada*, artículo CCCXVIII, p. 260. Sobre esta cuestión en particular, y sobre el pensamiento y la vida en general de Floridablanca, vid. el Estudio preliminar de RAFAEL HERRERA GUILLÉN, *Floridablanca en la Guerra de la Independencia*, Ediciones Tres Fronteras, Murcia, 2008.

económica como factor decisivo de dominio. Sin embargo, las viejas estructuras mesiánico-morales pervivían en España de un modo profundamente enraizado, y además contaban con fuerzas muy poderosas que las sostenían, con grandes costes para la nación.

Frente a la antigua política, todavía persistente, Floridablanca propone en la *Instrucción reservada* una distinción entre lo justo y lo conveniente<sup>7</sup>, que casa muy bien con una incipiente distinción de esferas de acción. Lo justo tenía que ver con lo moral, con el honor, con la misión universal del catolicismo; lo conveniente, por su parte, era lo determinante en la medida en que era la guía de la política y el comercio. Lo justo no podía ser el horizonte de la política, pues ésta tenía su lógica propia, al margen de lo justo y moral, en cuanto al derecho de gentes europeo. Y no podía serlo si había que neutralizar a Inglaterra,

Así pues, la constitución interior del imperio español heredada de la monarquía de los Austrias ponía en peligro y debilitaba la supervivencia tanto del imperio como de España misma. Por eso había que anular igualmente el «peligro interior», con mano política, y este peligro era, fundamentalmente, la Iglesia, el pasado-presente, el hidalguismo... Sólo así podría hacerse frente con garantías al peligro exterior: las potencias europeas. La vieja herencia imperial había legado una constitución inviable en el contexto internacional del momento. Por ello, había que tomar urgentes medidas de transformación que contrarrestaran las estructuras tradicionales, que habían devenido claramente enemigas interiores de la propia evolución de España y su imperio.

El dominio de la Iglesia sobre la sociedad española era absoluto. Floridablanca consideraba urgente llevar a cabo una transformación desde arriba, que tuviera efectos beneficiosos para la nueva política. En este sentido, él propone la sustitución del clero tradicional por un «clero ilustrado». Moñino sabía muy bien a qué poderes se enfrentaba, pues junto con Campomanes había sido el principal artífice de la reciente expulsión de los jesuitas de los dominios españoles. La categoría que debía imperar en las relaciones Iglesia-Estado era la de utilidad. La distinción entre las materias espirituales y las regalías debía regirse por el principio de utilidad al Estado. Lo útil es siempre lo conveniente al Estado, pues como Floridablanca puso de manifiesto en las negociaciones para la elección del sucesor de Clemente XIV, en última instancia eran los reyes los «legítimos representantes del pueblo cristiano», y en sus manos estaba su destino sobre la tierra. Lo decisivo de esta misión diplomática del murciano en la Santa Sede fue que consiguió dar la vuelta

---

<sup>7</sup> Véase *Instrucción reservada*, punto IV, p. 97, en FLORIDABLANCA, *Escritos políticos. La Instrucción y El Memorial*, edición y estudio de Joaquín Ruiz Alemán, Academia Alfonso X el Sabio, Murcia, 1982.

a la relación tradicional entre Iglesia y Estado, consiguiendo imponer en el cónclave su interpretación de que los reyes eran los legítimos representantes del pueblo cristiano. El regalismo español, que principalmente buscaba la recuperación de los poderes del rey, enajenados sobre todo por una Iglesia no nacional sino romana, se aplicó entonces al ámbito internacional: los reyes debían influir y determinar la política de la Iglesia, y no la Iglesia la de las monarquías católicas.

En el ámbito interior era evidente que el poder sobre las almas lo detenía el clero católico. Así pues, solo teniendo a éste del lado de la monarquía podría llevarse a cabo con éxito la buena administración de las almas apropiada al nuevo estilo imperial. En este sentido, Floridablanca insistió en la necesidad de la creación e imposición de un clero ilustrado. En el punto XXVI de la *Instrucción*, titulado «Necesidad de que el clero sea ilustrado»<sup>8</sup>, Moñino contrapone el nuevo clero, el ilustrado, al tradicional. Nuestro autor atribuye la tendencia histórica del clero a la extralimitación de funciones, y la invasión de competencias seculares a su falta de ilustración. Un clero ilustrado, sin embargo, conocería y respetaría «*los límites de las potestades eclesiástica y real*»

El jansenismo se une aquí al regalismo. Moñino consideraba necesario que el clero estudiara las Santas Escrituras, a los padres de la Iglesia, la Iglesia primitiva (es decir, apoyaba la idea jansenista de volver al origen de la Iglesia para recuperar su pureza); pero el clero también debía estudiar derecho político, ciencias exactas, matemáticas, física experimental... Un programa de ilustración clerical era el camino para disponer de un clero respetuoso con el poder temporal y acorde con las necesidades políticas, a la par que moralmente más puro. El programa de ilustración del clero propuesto por Moñino se fundamentaba en la unión de lo más antiguo (la Iglesia primitiva) con lo más contemporáneo (la razón de Estado del despotismo ilustrado). Afirmaba el ministro que en el seno del clero se había de fomentar a

«personas que a la sublime cualidad de ministros de la religión, sepan unir la de buenos y celosos ciudadanos.»

En cuanto a la influencia de la Iglesia sobre el pueblo, consideraba que un clero ilustrado aspiraría a «*desarraigar*» las supersticiones y a dar prestigio a las decisiones políticas del gobierno. Pero, como siempre, se estaba jugando con fuego, porque para conseguir un perfecto dominio político, se tenían que hacer pactos continuos con un clero no siempre bien dispuesto. Así, la *Instrucción* propone que las pastorales obispaes cooperaran a la ilustración del

---

8 Ibidem, p. 107.

pueblo a través de una sana religión; pero también se invita a ello a la Inquisición, a pesar de la advertencia hecha de que hay que «cuidar de que no usurpe las regalías de la corona».

Se trata en todo momento de que los poderes eclesiásticos actúen bajo la tutela del poder monárquico, pero con ello, a la vez, se está haciendo depender al poder político de un poder en el fondo ajeno a él, cuando no contrario. Por ello, se debían hacer ajustes continuos, para que la herramienta eclesiástica no terminara devorando a la máquina de la monarquía. La dificultad, como siempre, residía en pretender autonomía política mediante una heteronomía operativa continua. El monarca quería poner en sus manos el poder socializador de la Iglesia, pero al final era la Iglesia quien tenía en las suyas a los vasallos del monarca. Por eso era clave la creación de un clero ilustrado, pues decir «ilustrado» era decir afecto a la monarquía, capaz de asumir la distinción entre lo justo y lo conveniente.

Muy consciente del poder de la Iglesia como verdadera administradora de las almas de los súbditos, Floridablanca observó la necesidad de imponer una medida específica para el caso del clero americano, además de la ya señalada sobre su ilustración. Había que debilitar el control social de la Iglesia. A tal efecto, Moñino evoca el viejo adagio militar del «Divide y vencerás». No niega de suyo el trabajo de cohesión social eclesiástico sobre la población, esencial para el imperio español; sin embargo, consideraba que este trabajo debía llevarse a cabo por diferentes órdenes religiosas, de tal manera que se evitara la ascendencia de una sobre el pueblo hasta convertirse en una competencia para el Estado, «del que tenemos el triste ejemplo de los jesuitas»<sup>9</sup>. Había, pues, que dividir el potencial anti-político de la Iglesia, conseguir su partición o reparto, para lo cual propuso la competencia entre diversas órdenes. Esto redundaría en beneficio del Estado, que así obtendría un mayor control sobre la labor hispanizadora del clero.

### 3. LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LOS CUERPOS

No bastaba con administrar las almas; también había que controlar los cuerpos y su curioso empeño por el arraigo. En este sentido, Floridablanca diferencia entre la forma de control de la metrópoli y la forma de control de las colonias.

Las fuerzas de coerción eran fundamentalmente dos: el ejército y la milicia. El concepto de milicia, en este contexto, ya apunta a una cierta noción policial de control de los movimientos de la población. Es a estas milicias a quienes considera Moñino que se les debe entregar el control interior de la metrópoli,

<sup>9</sup> *Instrucción*, XCII, p. 138.

mientras que al ejército se le encargaba la tradicional defensa exterior. En este punto, es interesante percibir cómo el concepto de milicia encierra un doble aspecto: tanto el sentido policial, de control interior de la población, como el sentido militar, como fuerza de protección frente a ataques exteriores.

Sin embargo, estas misiones de administración de los cuerpos encargadas al ejército y a la milicia en la metrópoli, claramente diferenciadas en la dicotomía interior-exterior, no podían funcionar igual en el caso de la dominación de América, según José Moñino. Las labores político-militares que debía desempeñar la milicia en el interior de España no podían confiarse a las milicias americanas. Aquí funciona una distinción étnica que modifica la estrategia, fundamentada en el resentimiento producido por una estructura de mando-obediencia internamente problemática. Dice Floridablanca que

«las milicias y cuerpos fijos de América son útiles contra las invasiones enemigas; pero no lo son tanto para mantener el buen orden interno»<sup>10</sup>.

Y no lo eran porque estaban compuestas por naturales (mestizos, indios...), quienes

«como naturales nacidos y educados con máximas de oposición y envidia a los europeos, pueden tener alianza y relaciones con los paisanos y castas...».

Como puede observarse, el componente étnico-social de la independencia futura ya era tenido en cuenta por el poder central. En este sentido, era primordial modificar la educación de estos súbditos americanos, y para ello se debía contrarrestar el trabajo anti-político del clero. Pero este trabajo sobre las almas, a medio plazo, debía ser hecho de manera preventiva e inmediata por las fuerzas estatales. Así pues, la desconfianza que generaba la población nativa debía resolverse con el mantenimiento permanente de tropas veteranas españolas en América. Y no sólo esto: los altos mandos también debían ser españoles y los ejércitos debían mudar periódicamente de destino, para evitar el arraigo y la excesiva amistad de las tropas con la población indígena. De este modo, además de con el relevo continuo de tropas, se impedía la connivencia entre la fuente de orden (las tropas y las milicias) y la potencial fuente de desorden (la población nativa).

Como se hace evidente, la estrategia de control está atravesada por dos dicotomías: una étnica –la establecida entre españoles/indígenas– y otra es-

---

<sup>10</sup> *Instrucción*, CL, p. 169.

pacial –entre España/América–. Ello puede observarse en términos de interior/exterior si, y sólo si, establecemos algunas mediaciones ulteriores. La categoría trascendental interior/exterior pierde nitidez en cuanto hemos de trabajar en contextos imperiales. Así, América aquí no puede considerarse como un exterior de la metrópoli, sino como un exterior/interior del imperio. Si sólo comprendemos este par categórico- trascendental en sentido simétrico, no puede servirnos. Así pues, para no caer en futuros errores, deberíamos empezar por establecer distinciones internas al par interior/exterior, como por ejemplo el de fronteras internas.

Este pequeño *excursus* es aquí vital para entender el fondo de la estrategia de control de Floridablanca, pues sus desconfianzas con la población vienen predeterminadas por las relaciones ilegales de contrabando de los americanos españoles con fuerzas extranjeras coloniales, sobre todo inglesas. El contrabandista es el comerciante irregular del mismo modo que el miliciano es el combatiente irregular. Son figuras-escorzo (por decirlo orteguianamente), que solo pueden progresar en la medida en que existen fronteras, porque el sentido de su acción depende de cruzar los límites a través del ocultamiento.

La ilegalidad comercial del contrabando, asimismo, era contrarrestada espiritualmente por la Iglesia, que la disculpaba y hasta legitimaba, contra lo cual protestaba Floridablanca. Sería muy largo, y quizá mucho más interesante de cuanto llevo dicho, estudiar cómo esta figura-escorzo del contrabandista contiene buena parte de las características estructurales del combatiente irregular que irrumpirá en la Guerra de la Independencia española, y cómo ha evolucionado hasta el día de hoy. Sería esencial detenernos en estas figuras intermedias que necesitan el límite para superarlo, pues con ello podríamos armarnos frente a comprensiones del presente apresuradas que, en lugar de trabajar en tortuosas mediaciones que clarifiquen la herencia de la modernidad, la dan por superada en una definitiva postmodernidad.

Recibido: 3 noviembre 2008

Aceptado: 3 febrero 2009