

Relaciones internacionales y crisis revolucionaria en el pensamiento de Campomanes

M. Victoria LÓPEZ-CORDÓN CORTEZO

A mi padre.

i. *El marco institucional.*—1.1. Campomanes y el Consejo de Estado (1791-1797).—1.2. La elaboración de Reglamento de 1792.—2. *Los problemas de política exterior.*—2.1. La situación europea.—2.2. La posición española.—2.3. El mundo colonial.—3. *La defensa de la neutralidad.*—3.1. Los principios.—3.2. Los medios.—4. *Conclusión:* la neutralidad imposible.

1. EL MARCO INSTITUCIONAL

El abordar un aspecto tan poco conocido del pensamiento de Campomanes supone un doble riesgo, el de desilusionar al lector que, conocedor del personaje y de su obra, busque una exposición sistemática de su ideario, tal y como puede hacerse con sus escritos económicos o con sus tesis regalistas, y el de prometer demasiado, porque nuestro autor no es un teórico de la política internacional, ni siquiera un político activo en ese campo, sino un hombre que al final de su vida se ve enfrentado, por razón de su cargo, con una grave crisis exterior: la provocada por la Convención francesa y las coaliciones contrarrevolucionarias. ¿Justifican estos temores el olvido de los últimos años de vida activa de uno de los prototipos de los ilustrados españoles, y el desconocimiento de unos manuscritos que fueron probablemente los últimos que salieron de su pluma? Pienso que no, ya que la actitud del antiguo fiscal viene condicionada por su experiencia anterior y, en contraste con la de Floridablanca con el que en tantos aspectos se le identifica, se acerca más a la que defienden el conde de Aranda y sus seguidores, precisamente por mantenerse dentro de los cauces estrictamente racionales que caracterizan a un hombre de su generación.

Los últimos estudios y la reedición de algunas de las obras más significativas de Campomanes, han puesto de relieve la estrecha dependencia entre su obra teórica y su condición de servidor del Estado. La fijación sobre ciertos temas se debe sobre todo a razones de oficio, de la misma manera que sus posiciones vienen condicionadas no por principios generales y abstractos, sino por la exigencia inme-

diata de resolver un problema concreto. «La política, escribirá en plena juventud, no nace de las máximas generales, sino del buen entendimiento: el curso de los negocios públicos y las meditaciones de las actuales circunstancias son las que forman el juicio político»¹, y obrara siempre de acuerdo con este principio, ya sea desde el Consejo de Hacienda, del de Castilla, primero como fiscal y después como gobernador, o desde la Academia de la Historia. En los tres casos, la acción y el pensamiento de Campomanes tienen una base institucional que les sirve de impulso, y a través de la cual conecta con los problemas de la España de su tiempo.

Lo mismo pasa en el caso de su pensamiento internacional. En 1762 aborda por primera vez un tema de este tipo, si bien no de una manera directa, en su *Noticia geográfica del Reino y caminos de Portugal*, que dedica a Ricardo Wall, su protestor y amigo. El apoliticismo del tema e incluso su tratamiento estrictamente descriptivo por parte del entonces asesor general de Correos², no debe hacer olvidar su oportunidad ni el hecho de que la impresión fuera costeada por Carlos III quince días antes de la ruptura de relaciones hispano-portuguesas y del inicio de la guerra entre ambos Estados. El hecho de que se hiciera una segunda edición en 1808 es por sí mismo significativo, y permite afirmar que el objetivo de la obra era facilitar a los ejércitos españoles la invasión del territorio lusitano³. Para completarla, Campomanes empezó a escribir unas *Reflexiones históricas en que se da resumen de las anteriores guerras entre españoles y portugueses y de las razones con que el Rey puede reunir a la Corona los países que conquistan las armas en Portugal*, en las que intentaba no sólo «promover los derechos de V.M. y de la Patria», sin también «persuadir a aquellos naturales aver llegado el tiempo de que se unan a nosotros en una sola monarquía no sólo por obligación, sino por interés justo». Las razones históricas o geográficas que alega están al servicio de un objetivo político de más largo alcance como es «acabar con los males que la

¹ *Noticia de la vida y obras del P. Feijoo*, en el vol. I del *Teatro Crítico Universal*, ed. 1769, p. XVII. Este testimonio es citado por L. RODRÍGUEZ en su obra *Reforma e ilustración en la España del siglo XVIII: Pedro R. Campomanes*. Madrid, 1975, p. 91.

² Fue nombrado para este cargo en 1755, y lo desempeñó hasta que pasó a ser ministro togado del Consejo de Hacienda. En 1761 publicó un *Itinerario de las carreras de Postas de dentro y fuera del Reino*, y al año siguiente redactó las *Ordenanzas de Correos*. Sobre su actividad en este período, *ob. cit.*, supra pp. 85 y siguientes.

³ P. RODRÍGUEZ DE CAMPOMANES, *Noticia geográfica del Reyno y caminos de Portugal*, 1.ª, Madrid, Ibarra, 1762; 2.ª, 1808. En el prólogo a la reedición se justifica la empresa diciendo que «escaseando los ejemplares muy buscados y necesarios ahora con motivo de los últimos acontecimientos de Portugal, se ha creído satisfacer los deseos del público haciendo una reimpresión literal».

⁴ Archivo Campomanes (AC), caja 4, n.º 6. Estos manuscritos contienen además un árbol genealógico de las dinastías española y portuguesa desde 1385 a Carlos III y María I.

desmembración de Portugal ha ocasionado a la Monarquía de España en todos tiempos»⁵, y están expuestas con un evidente oportunismo político. Aunque inconclusa, esta obra que vincula a Campomanes a aquellos teóricos que defendieron en el siglo XVIII esta idea, y que sirvieron de puente entre el resentimiento barroco y el utopismo ibérico de la época liberal, es un buen ejemplo del carácter pragmático y coyuntural de buena parte de sus escritos, y de su forma peculiar de acercarse a unos problemas, en este caso de política exterior, que sólo treinta años más tarde volverán a preocuparle⁶.

1.1. *Campomanes y el Consejo de Estado (1792-1797)*

Como en la anterior ocasión, la puesta en contacto de Campomanes con la crítica situación europea de los años noventa se produce también dentro de un marco concreto, el del Consejo de Estado, y en estrecho contacto con las deliberaciones que allí se celebran. Esto hace necesario que, antes de tratar de su pensamiento propiamente dicho, analicemos la institución y sus características, así como el papel que juega en ella el antiguo asesor de Correos.

Anulado de hecho desde la creación de la Junta Suprema, en 1787, el Consejo de Estado fue restablecido en sus funciones por R. D. de 28 de febrero de 1792. Con ello se ponía fin a una situación que había levantado serias críticas en los medios administrativos y cortesanos y se pretendía terminar con «el despotismo ministerial», implantado por Floridablanca. La disposición, sin embargo, distaba mucho de ser una mera reposición del viejo organismo consultivo, ya que se introducían importantes novedades relativas tanto a su composición como a su presidencia. La primera y más característica era que los secretarios del despacho, «por la naturaleza de sus empleos», pasaban automáticamente a ser miembros ordinarios del mismo, continuando así con la práctica administrativa introducida en los años inmediatos. La segunda, el que dejaba a voluntad del Rey, presidente nato del mismo, la elección del cargo de decano, que podía recaer sobre cualquier consejero, sin necesidad «de estar adicta al más antiguo», o incluso en una persona ajena al mismo. Por último, para facilitar la asistencia del monarca, se fijaba como sede la propia residencia real, prometiéndose la habilitación de unas salas próximas a las habitaciones privadas, y

⁵ *Ibidem.*

⁶ Tanto CARVAJAL y LANCASTER en su *Testamento político...*, recogido en *Almacén de frutos literarios*, I (1818), como FLORIDABLANCA en la *Instrucción reservada*, BAE, LIX, pp. 213-272, o en su *Testamento político*, publicado por A. RUMEAU DE ARMAS, Madrid, 1962, se muestran partidarios de una «política portuguesa». Pero, a diferencia con lo que ocurre con el político murciano, en CAMPOMANES no vemos a encontrar alusiones a esta idea en sus escritos de los años noventa.

se mencionaba la necesidad de formar una instrucción que regulara las normas que debían observarse en el transcurso de las reuniones⁷.

El nombramiento del conde de Aranda como decano merece un análisis más detallado. Encargado interinamente de la Primera Secretaría de Estado por otro Decreto de igual fecha, la simultaneidad de ambos nombramientos le transfiere, de hecho, la categoría de primer ministro efectivo que durante los años de la Junta Suprema había desempeñado Floridablanca. Pero no sólo eso: el diplomático aragonés distaba mucho de ser ajeno al citado Decreto de restablecimiento. Desde su embajada de París había seguido siempre de cerca la situación interna española, preocupándose principalmente por la forma político-administrativa con que debía gobernarse la monarquía. Su relación con miembros de la tertulia del cuarto del futuro Carlos IV, e incluso la correspondencia con éste, culminaron en el envío en 1781 de un *Plan de Gobierno para el Príncipe*, de gran importancia para conocer su pensamiento y el del partido aragonés⁸. Allí no sólo se exponía su concepción teórica de la monarquía, sino que se desarrollaba una verdadera reforma administrativa que afectaba a secretarías y consejos, y cuyo fin último era lograr una mayor eficacia y terminar con las corruptelas y los retrasos en el despacho de los negocios públicos. El *Plan* hacia del Consejo de Estado una pieza esencial que controlaba la gestión de las secretarías y que recobraba el papel primordial que había tenido antes de los Borbones. El número de sus miembros debía ser reducido, cuatro o seis sujetos, pero «de buena cabeza y opinión pública bien sentada», bastando con una reunión semanal en Palacio para el dictamen o consulta al Rey de los expedientes que presentaran los ministros. Estos, que podían intervenir en las sesiones, sólo tenían voto consultivo en los asuntos de su competencia. Como han señalado Olaechea y Ferrer Benimeli, Aranda, en su entrevista con los Reyes antes de producirse su nombramiento, puso dos condiciones para aceptarlo: el ocuparse interinamente de la Secretaría y el restablecimiento del Consejo de Estado como órgano de control de la gestión minis-

⁷ La bibliografía sobre el Consejo de Estado de estos años es relativamente abundante. Además de las obras clásicas de DESDEVISES DU DUZERT, *Les institutions de l'Espagne au XVIII^e siècle*, en *Revue Hispanique*, LXX, 1927, y de M. COLMEIRO, *De la constitución y de los reinos de León y Castilla*, Madrid, 1855, vol. II, ha sido estudiado más recientemente por CORDERO TORRES, *El Consejo de Estado*, Madrid, 1944. Los textos fundamentales fueron publicados por F. SUÁREZ, *Documentos del reinado de Fernando VII. El Consejo de Estado (1792-1834)*, Pamplona, 1791. También J. M. ESCUDERO ha tratado el tema en un artículo, *Notas sobre el Consejo de Estado entre los siglos XVIII y XIX*, publicado en *Hispania*, XXIV (1974), y en el capítulo VII, vol. I, de su obra *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, Madrid, 1979.

⁸ Publicado por R. OLAECHEA en su obra *El Conde de Aranda y el Partido aragonés*, Zaragoza, 1969, pp. 157-186.

terial⁹. Los Decretos de 1792 fueron, pues, la respuesta a estas exigencias y nada tuvieron de casuales. Respondían más a la necesidad de satisfacer las exigencias del conde que al deseo de acabar con la obra de Floridablanca.

¿Qué papel jugó Campomanes durante todo este proceso? Sus relaciones con Moñino distaban mucho de ser cordiales, e incluso debido a ello fue destituido de su cargo en el Consejo de Castilla¹⁰. No es difícil, por tanto, que se encontrara entre sus detractores y que sus relaciones con Aranda fueran buenas. Así lo prueba el hecho de que durante el tiempo que éste dedicó a preparar las reuniones del restablecido Consejo, le asesorara tanto sobre su antiguo funcionamiento como sobre el de la Junta¹¹. Sus largos años de práctica administrativa en un organismo similar le hacían especialmente apto para ello y, de hecho, las formalidades y el desarrollo de la primera reunión transcurrieron según sus indicaciones. A propuesta del decano, fue nombrado, junto con Almodóvar y el secretario Llaguno, miembro de la Comisión encargada de elaborar el reglamento prometido por el Rey, con lo que se daba aprobación a sus sugerencias anteriores y se le invitaba a sintetizarlas en una normativa concreta. El nombramiento de Campomanes como consejero databa del 25 de abril de 1791, fecha en que había cesado como presidente en el Consejo de Castilla. Ocupaba el noveno lugar por antigüedad, y era el único que había sido nombrado expresamente miembro de la Comisión, ya que Almodóvar estaba por antigüedad y Llaguno en razón de su cargo¹².

La nueva etapa que inicia el Consejo de Estado, que durará en la práctica hasta 1797, será la última de vida activa de Campomanes, y la trayectoria de ambos parece ser bastante paralela. Durante el decanato de Aranda, en el que la regularidad fue la norma, y en el que puntualmente, una vez por semana, los consejeros se reunieron, su presencia fue constante y sus opiniones debieron tener cierto peso, tanto en asuntos internos como de política exterior, imponiéndose incluso al parecer de Aranda. La gravedad de los problemas hizo que proliferaran los informes detallados, y buena prueba de ello son las nu-

⁹ Ambos autores han trabajado con gran rigor sobre este personaje ilustrado y han publicado recientemente una obra conjunta, *El Conde de Aranda (mito y realidad de un político aragonés)*, Zaragoza, 1978, donde aparecen estas gestiones y su etapa en el Consejo de Estado, pp. 86-136.

¹⁰ Así lo cree L. RODRÍGUEZ, *ob. cit.*, p. 134.

¹¹ AC, 38/15. *Papel que entregué al Sr. Conde de Aranda*. ESCUDERO, siguiendo a DANVILA, *El poder civil en España*, Madrid, 1885-86, vol. IV, p. 217, habla de la posible colaboración de otros consejeros, pero sin citar a ninguno, *ob. cit.*, p. 586.

¹² Formaban el Consejo a la sazón diez personas, cuatro como secretarios de Estado, Compo de Alange, Valdés, Gardoqui y Aranda (que era el Decano); uno como secretario, y cinco como consejeros ordinarios. Con la excepción de Aranda y Almodóvar, todos eran de reciente nombramiento y habían participado en las reuniones de la Junta Suprema. AHN Estado, Legajo 881, 1, y 2.863, *obs. cits.*, *supra*, sobre el tema.

merosas notas y reflexiones que sobre temas diversos redactó el antiguo fiscal, impulsado como siempre por los problemas concretos que se planteaban¹³.

El nombramiento del duque de Alcudia como primer secretario de Estado supuso un importante giro en la práctica del Consejo y el inicio de su decadencia. Campomanes asiste a la sesión del 14 de enero de 1793 en que se produce un largo debate sobre la situación política de Europa y en la que dos posiciones, la pacifista y la belicista, quedan claramente expuestas. Después, quizá porque prevé la inevitable derrota de su postura, o por motivos de salud, deja de asistir hasta el mes de mayo en que ya la guerra es una realidad¹⁴. Su presencia a partir de entonces se hace más asidua y lo mismo ocurrirá durante el año 1794, en el que las noticias de la guerras y los problemas financieros ocupan un lugar primordial en las deliberaciones de la asamblea. Sus intervenciones más significativas se refieren a temas económicos, ya sea recomendando la prohibición de paños extranjeros, o incluso su mismo uso, favoreciendo el establecimiento de fábricas de algodón¹⁵, o procurando concesiones comerciales lo menos gravosas posibles¹⁶. En ningún caso triunfa su opinión. También es testigo de las tensiones que reinan en el Consejo y del enfrentamiento entre Godoy y Aranda que culmina en la célebre sesión del 14 de marzo. Desterrado el aragonés a Jaén y confinados sus papeles, es nombrado miembro de la Comisión encargada para examinar el caso, junto con el marqués de Bajamar y el conde de la Cañada¹⁷.

No es fácil llegar a conocer cuál fue su postura durante el sonado proceso. Los escasos papeles personales que se conservan hablan más de su diligencia para cumplir con la misión que se le ha confiado y de sus dificultades prácticas que de su opinión sobre el asunto. Aunque hasta este momento ha coincidido con las tesis de Aranda, desaprueba su vehemencia y su relativa insolencia con el Rey al desobedecer la orden de entregar los papeles. Como jurista tiene ciertas dudas, ya que no pueden aplicarse al desterrado las leyes relativas a los delitos

¹³ AHN Estado, Libro 5, contiene las Actas de las sesiones del Consejo de Estado correspondientes al año 1792. Del 10 de abril al 24 de diciembre celebró un total de 37 reuniones.

¹⁴ AHN Est., Libro 6.

¹⁵ AHN Est., Libro 8, sesión del 16 de mayo de 1794.

¹⁶ AHN Est., Libro 8, sesión del 25 de julio de 1794.

¹⁷ Los incidentes en este Consejo y la postura de Aranda han sido estudiadas por J. A. FERRER BENIMELI, *El Conde de Aranda y el frente aragonés en la guerra contra la Convención (1793-1795)*, Zaragoza, 1965, pp. 221 y ss., y *El destierro del Conde de Aranda (1794) según los despachos del embajador austriaco*, en *Hispania*, n.º 114, 1970. Las Actas recogen la versión «oficial» de los sucesos y el nombramiento de la Comisión, AHN Est., Libro 7, sesión del 4, 14 y 21 de marzo, y Libro 8, 16 y 17 de junio y 14 de julio.

de Estado, pues no se revelaron papeles secretos, ni se verificó «daño o perjuicio ni intención, sino la vana satisfacción de conservar las copias»¹⁸. Tampoco se le podía procesar por hacer alusión a su contenido, ni a los acontecimientos del momento, «ya que en los dictámenes se debe proceder con libertad reverente y christiana». Pero distaba mucho de encontrar su contenido satisfactorio, y compara constantemente las «máximas acertadas», que contienen los escritos anteriores al mes de marzo, con el voto emitido entonces, inoportuno por lo menos, ya que la guerra era una realidad, y el que «se pinten las cosas en la última extremidad y casi en la necesidad de rendirse a discreción de los revolucionarios», es a sus ojos contrario al «decoro del Rey» y a «la conservación del Reino y de la religión», objetivos últimos de la guerra¹⁹.

Su dictamen, que se conformó con el del resto de la Comisión, resolvió al Rey a enviar al fiscal don Antonio de Vargas a Jaén para continuar allí la sumaria y retrasar su resolución. Meses más tarde, la Comisión constituida en tribunal de Estado y ampliada en dos miembros más, Caballero y Fernán Núñez, después de haber oído al fiscal y leído la defensa de Aranda, consideró concluida la causa el 12 de marzo de 1795. Como parece desprenderse de la propia ambigüedad de la sentencia, los jueces debieron quedarse satisfechos con la defensa, y resolvieron zanjar la cuestión sin comprometerse demasiado en un enfrentamiento que tenía mucho de personal²⁰.

Esta fue prácticamente la última actuación de Campomanes en el Consejo de Estado. A partir de estas fechas sólo acudió a otra sesión en el mes de julio, retirándose definitivamente de la vida política por razones de salud. El anciano consejero intuyó probablemente el final silencioso de un cuerpo consultivo en el que había puesto tantas esperanzas en 1792 y en el que prestó sus últimos servicios a la monarquía²¹.

¹⁸ AC, 47/7. Apuntaciones reservadas.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ La sentencia recogida en el Libro de Actas dice que el Tribunal «halló que habiendo sido oído el Conde de Aranda, alegado en su defensa cuanto ha creído conducirle; acusado y replicado el fiscal, enterándose de todo el tribunal y no habiendo pendiente ninguna pretensión que pida de nuevo examen, la causa está legalmente concluida». AHN Est., Libro 9, sesión del 20 de marzo de 1795. Sobre las incidencias del destierro, sus causas y el papel de Godoy, etc., las *Memorias* de éste, Madrid, BAE, 1965, vol. I, y la *Historia de Carlos IV*, de Andrés MURIEL, Madrid, BAE, 1959, vol. I, ofrecen versiones contrarias. Además de las obras ya citadas de OLACHEA y FERRER BENIMELI, E. MARTÍNEZ RUIZ tiene un artículo sobre *El arresto del Conde de Aranda en la fortaleza de la Alhambra*, en *Cuadernos de la Alhambra*, n.º 7, 1971.

²¹ El Consejo de Estado se reunió una vez en 1796, dos en 1797, y no volvió a hacerlo hasta el 11 de mayo de 1808. AHN Est., Libro 11. Campomanes murió en febrero de 1802.

1.2. La elaboración del Reglamento de 1792

El nombramiento de Campomanes como miembro de la Comisión encargada de redactar la instrucción del Consejo de Estado, le hizo jugar desde el comienzo un importante papel en la organización del citado instituto. La rapidez con que se llevó a cabo el empeño, apenas tres semanas, y los borradores que se conservan, no deja lugar a dudas sobre la participación decisiva que tuvo en él, hasta el punto que el proyecto presentado como definitivo es prácticamente el suyo²². Durante su gestación, el intercambio de notas con Llaguno fue frecuente, ya que el secretario, que lo había sido también de la extinta Junta, estaba en condiciones de resolver muchas de las cuestiones de tipo práctico que se presentaban, y como buen burócrata quería precisar lo más posible todos los puntos. La participación de Almodóvar debió limitarse a algunas observaciones sobre el texto ya elaborado, secundando lo hecho por sus compañeros.

La primera minuta fue presentada confidencialmente por los tres comisionados al conde de Aranda, a los pocos días de su propuesta, «por si hallase cosa sustancial que advertir antes de darla curso», y lo mismo se hizo con la instrucción²³. Más que una deferencia, el hecho suponía reconocer el importante papel jugado por el conde en todo el proceso y la necesidad de acomodar su labor a sus objetivos. El texto definitivo quedó ultimado el 29 de abril y fue presentado al Rey para que resolviese algunos extremos. Aprobado por el Consejo en la sesión del 21 de mayo, fue promulgado cuatro días más tarde, acordándose su impresión y envío a los demás cuerpos de la Administración. A pesar de que el decano y los comisionados preferían una instrucción, el resultado fue un reglamento de carácter provisional que dejaba para más adelante la normativa definitiva²⁴. Su texto, dividido en ocho capítulos y treinta y cinco artículos, sistematiza la dinámica interna del Consejo y ha sido analizado en más de una ocasión, por eso más interesante que volver sobre él es seguir su proceso de elaboración a través de los papeles de Campomanes y tratar de ver cuáles fueron sus objetivos y los problemas con los que se enfrenta.

El punto de partida no fue en ningún momento la organización y competencias del antiguo Consejo de Estado, sino el propio Decreto de febrero de 1792, en el que se reconocían novedades sustanciales:

²² ESCUDERO, *ob. cit.*, v. I, p. 597, publica este proyecto comparándolo con el texto definitivo como de ARANDA, CAMPOMANES y LLAGUNO. Los papeles que se conservan en AC, caja 26, expedientes 6, 10, 11 y 12, que contienen notas y algunos de los borradores previos, no dejan lugar a dudas sobre el decisivo papel que jugó Campomanes en su redacción.

²³ AC, 26/10, y AHN Est., Legajo 881, 1.

²⁴ R. D. sobre el modo de proceder en el Consejo de Estado, dado en Aranjuez el 25 de mayo de 1792. AHN Est., Legajo 881, 1, y ESCUDERO, *ob. cit.*, *supra*.

allí se fijaban unos términos inequívocos que debían respetarse, como la presidencia real, tipos y condición de los consejeros, lugar de reunión, etc., y se habían recogido aquellos aspectos de la institución histórica que convenían al proyecto de Aranda²⁵. Pero como esta base legal era insuficiente, la Comisión no dudó en recurrir al Decreto de 8 de julio de 1787, que determinaba los negocios que se debían llevar en la Junta de Estado, que eran «todos los que puedan causar regla general en cualquiera de los ramos pertenecientes a las siete Secretarías de Estado y del Despacho Universal», así como las competencias entre las mismas, y las que hubiera entre los Consejos. Aunque se conocía la existencia de la Instrucción reservada, no obró en su poder este documento, por estar entonces con la Corte en Aranjuez, y desistió de pedirlo por no retrasar el encargo²⁶. Las referencias explícitas a la denostada Junta no deben extrañar, ya que Campomanes, que era un hombre de gran experiencia en este tipo de cuestiones y que contaba en su haber la elaboración de un gran número de memoriales y reglamentos, conocía las dificultades de cualquier «nueva planta» y consideraba necesario establecer un nexo entre ésta y el reinstaurado Consejo. Esta voluntad continuista era compartida por el resto de la Comisión y estaba reforzada por su concepción de éste como órgano supremo de la monarquía en materias graves de Estado, por encima de otros cuerpos consultivos. Pero así como la Junta recibía su poder de la presencia de los secretarios de Estado, y se hallaba organizada en torno a la figura del primer ministro, aquí no existía ninguna primacía explícita y su importancia estaba limitada por la presencia de los consejeros ordinarios, cuyo nombramiento no revestía carácter técnico, quedando mucho más manifiesta la función asesora del conjunto.

¿Había en estas modificaciones oposición a lo que había significado la Junta, o se trataba simplemente de una adaptación a los nuevos tiempos? Todo parece indicar que el realismo, y el conocimiento de «las notables dificultades e inconvenientes» que había tenido para llevar a la práctica algunas de sus decisiones, le hacen preferir una instrucción de carácter más normativo que político, al contrario de lo que había sido la de Floridablanca. «Parece difícil —escribe— la subsistencia de una instrucción que establezca máximas fundamentales, pues éstas, aunque parezcan especulativamente buenas a la vista, la experiencia ha demostrado que para hacer novedades en las ya recibidas y alterar la práctica antigua no es suficiente una instrucción pasajera, y que según las cosas ocurran y los tiempos lo ofrezcan es más seguro ir arreglando las cosas por partes con deliberación espe-

²⁵ AC, 26/12.

²⁶ AC, 26/10.

cial de cada caso y maduro examen»²⁷. La táctica reformista de Campomanes es contraria a la de Moñino: primero hay que solucionar los problemas concretos, después los principios se impondrían por sí mismos. Es partidario de evitar aspectos teóricos que puedan crear hostilidad contra el recién instalado organismo y de racionalizar su práctica eliminando materias que dificulten su marcha y reduciendo la duplicidad de competencias. Reiteradas veces insiste en que no se ocupe de lo que «tiene regla suficiente y es de la dotación ordinaria de otros Consejos», recomendando no cansar al Rey con la utilización constante de la vía reservada y la remisión de negocios que no necesitan de su especial atención²⁸. A través de estas precisiones, el consejero se nos muestra como un firme partidario de la división y clarificación de funciones dentro de la Administración, proponiendo incluso para resolver los conflictos de jurisdicción «un arreglo de los fueros privilegiados»²⁹. La idea de convertir al Consejo de Estado en Tribunal Supremo de este tipo de litigios, que expondrá en el capítulo octavo de su proyecto, será aceptada por Aranda, pero será la única que no quede recogida en el Decreto de 25 de mayo. Al proponerla, Campomanes es consecuente con su trayectoria en el Consejo de Castilla, y vuelve a tocar uno de los temas que más le preocupan. Conoce mejor que nadie las dificultades que se oponen a su resolución, pero teme que la supresión de la Junta Suprema, que intentó abordar el tema aunque sin éxito, signifique un paso atrás, y por ello defiende la creación de una Junta especial, compuesta de dos ministros de cada Consejo, para que delibere sobre el modo de reducir competencias y abreviar el proceso de las decisiones. Al hacer esta propuesta aspira, por decirlo así, a lograr como consejero de Estado lo que no pudo llevar a cabo como gobernador del de Castilla, pudiéndose apreciar una cierta contradicción entre su prudente reserva contra las novedades y la inclusión de un objetivo que, necesariamente, debería levantar muchas suspicacias.

El Consejo de Estado que contribuye a poner en marcha Campomanes pierde el carácter de Consejo de Ministros que había tenido la Junta Suprema. Mientras que en ésta la asistencia de los consejeros dependía de la voluntad de los secretarios y se reducía a los casos de gravedad y en iguales condiciones que los miembros de otros cuerpos civiles o militares, e incluso de «personas instruidas y celosas que se creyeran útiles y necesarias»³⁰, aquí constituyen una parte sustancial

²⁷ AC, 26/4.

²⁸ AC, 26/4.

²⁹ AC, 26/6.

³⁰ R. D. 8 de julio de 1787 estableciendo la Suprema Junta Ordinaria y Perpetua de Estado. AHN Est., Legajo 235. Publicada por R. GIL CREMADES, *La Junta Suprema de Estado (1787-1792)*, en *Actas del II Simposio de Historia de la Administración*, Madrid, 1971, y J. A. ESCUDERO, *ob. cit.*, vol. I, pp. 423 y ss.

del mismo con funciones más amplias, si cabe, que los propios secretarios. A ellos, individual o en grupo, se les debía encargar el estudio de los problemas más importantes, autorizándoles a solicitar cualquier tipo de información que necesitaran «para formar concepto cabal del negocio que se les hubiera remitido»³¹. Esta visión no es extraña en un hombre que había pasado toda su vida vinculado a un Consejo y que se había mantenido al margen de las oficinas.

Poco amigo de la ociosidad, Campomanes recomienda que los miembros de plaza electiva se ocupen además de la elaboración de estos informes, de su propia formación, mediante la lectura de obras y gacetas extranjeras, «para imponerse en el estado corriente de los negocios de Europa», proponiendo se les exima de la prohibición general recientemente establecida y se les facilite el acceso a las novedades históricas, geográficas o políticas que se publiquen. Tan importante como esto es el que puedan, privadamente, «tomar los unos la instrucción que crean poder recibir de los otros», medio efficacísimo para lograr la mejor armonía en las reuniones. En este sentido, los secretarios del despacho pueden mejor que nadie formar a los consejeros, recibiendo a cambio su ayuda en las ocupaciones diarias³².

¿Qué papel juega la política exterior dentro del conjunto de competencias asignadas al Consejo de Estado? Si no el principal, pues no hay más primacía que la gravedad, sí uno muy importante. En primer lugar, ha sido el campo tradicional de actuación del Consejo de Estado. Allí se llevaban los negocios de oficio, se recibían los despachos de embajadores y ministros, se trataba de la paz y la guerra, etc., y eso debía seguir siendo parte de sus obligaciones. Prueba de esta especial consideración es que buena parte de sus consejos sobre la formación de los consejeros se refiere a este tipo de cuestiones, en el convencimiento de que la mayoría «se hallan destituidos del conocimiento y estado de nuestras alianzas, disputas o conexión con las potencias extranjeras», no saben «hasta qué punto debemos contar con unas, recelar de otras», y desconocen «el sistema particular que conviene adoptar en cada una de las actuales circunstancias»³³. Por lo que veremos más adelante, todo muestra que se aplicó a sí mismo estos prudentes consejos.

Revestido de estas características, para Campomanes el Consejo de Estado es un cuerpo político de singular importancia, eficaz sustituto de la fenecida Junta y corrector en parte de algunas de sus deficiencias. Trasladando aquí sus ideas y sus experiencias del Consejo de Castilla, secundó muy bien la idea de Aranda de convertirlo en el gran

³¹ R. D. 25 de mayo de 1792.

³² AC, 26/12. Observaciones nuevas acerca de la instrucción del Consejo de Estado.

³³ *Ibidem*.

Consejo de la monarquía. Pero en contraste con lo que ocurre con otros escritos suyos, su pensamiento se impuso más en la forma que en el fondo, y el resultado fue sólo un proyecto que reglamentó exclusivamente la dinámica interna del organismo sin profundizar en su propio sentido.

2. LOS PROBLEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR

La desigual participación de Campomanes en las sesiones del Consejo de Estado, muy intensa en época de Aranda, menos en 1793 y 1794, y prácticamente nula a partir de esta fecha, condicionó su contacto con la situación internacional, de forma que la mayor parte de sus manuscritos sobre este tipo de cuestiones corresponden al primer período. El resto sólo lo conocemos por las Actas del propio Consejo, o por testimonios indirectos³⁴. Aranda, en la primera reunión, fue más allá de la mera justificación de su actuación como secretario de Estado al formular una llamada de atención hacia «los graves asuntos» que tenían planteados. No ocultaba sus dudas, ni su convencimiento de las especiales circunstancias que pesaban sobre la monarquía de Carlos IV³⁵. Tal y como pronosticó, de abril a diciembre de 1792, la posición española se hizo más difícil y los consejeros tuvieron que enfrentarse con la crítica situación europea y abordar el problema de la actuación de la diplomacia española en este contexto. La alianza y la completa normalidad de relaciones con Francia era minada por las presiones de las potencias contrarrevolucionarias y la protesta interior, hasta el punto de que el tema de la ruptura saltó a primer plano, y en la sesión del 24 de agosto se decidió la entrada de España en la guerra. Retrasadas las hostilidades, a finales de octubre Aranda, consciente de los serios obstáculos que se oponían a ella, abandonó la empresa y pasó a defender el mantenimiento de una neutralidad armada. Desde esta fecha hasta el inicio del conflicto, decidido por Godoy el 23 de mayo de 1793, esta postura no hará más que enconar el enfrentamiento entre ambos. A juzgar por los testimonios de la época, el conde aragonés no era el único pacifista, y en este contexto es donde cobra interés el pensamiento de Campomanes. Tres problemas constituyen el entorno inmediato de estas discusiones: la guerra franco-germánica, la situación polaca y el tema de las coaliciones. Como telón de fondo, la incógnita de la postura inglesa será hasta fe-

³⁴ AHN Est., Libros 5-10. Algunas referencias también se encuentran en las obras ya citadas de GODOY y MURIEL.

³⁵ AHN Est., Libro 5. Exposición de Aranda en la sesión del 10 de abril de 1792.

brero de 1793 la clave para entender la ambigüedad española y el contrapeso más eficaz contra cualquier decisión precipitada.

2.1. *La situación europea*

Para Campomanes, dos acontecimientos de signo contrario son la clave de la Europa de 1792: la crisis de la autoridad real en Francia y el restablecimiento del poder monárquico en Polonia, poniendo punto final a la anárquica situación anterior, de carácter republicano. Ninguna de las dos situaciones puede mantenerse sin el recurso a las armas, porque despiertan la oposición de otras potencias, unas por cuestiones de principios y compromisos dinásticos, otras por ambiciones territoriales, y están exponiendo al continente a una guerra general, cuyas consecuencias pueden ser desconocidas. Ambas están poniendo a prueba el propio sistema internacional, el del equilibrio entre los Estados, y constituyen el centro del interés de la diplomacia europea ³⁶.

El factor desencadenante fue sin duda la Revolución francesa, que está llevando a cabo «una mutación repentina de las antiguas leyes y usos» ³⁷, como no se ha conocido nunca. Excesos, inhumanidad, aversión a la autoridad, agitación, son algunos de los adjetivos que le merece un gobierno como el de la Convención que, «huyendo de la aristocracia de la monarquía, ha caído en una aristocracia absoluta dependiente de la mera voluntad de la Asamblea y de la legislación y deliberaciones arbitrarias de este cuerpo» ³⁸. A comienzos de verano, su situación interna se le presenta como tan caótica que la juzga como un mal transitorio, de proporciones más amplias, pero de carácter similar a las conmociones que ocurrieron en el pasado. «Un Estado sin Rey, sin religión, sin nobleza hereditaria, entregado a la anarquía popular y dividido en facciones contrarias, en que los representantes de la nación obran contra lo que han establecido ellos mismos y aseguran con su juramento, ninguna seguridad ofrece en lo interior del gobierno ni en la relación con sus vecinos» ³⁹, no era, pues, extraño que presiones de dentro y de fuera acabaran con él. Pero a medida que transcurre la guerra su optimismo va desapareciendo y deja de pensar en esa eventualidad, al menos como inmediata. Oposición profunda y valoración negativa no quiere decir que Campomanes no sepa apreciar las gran-

³⁶ AC, 26/17. Borrador de las segundas observaciones que va formando el Conde de Campomanes para combinar el sistema político de la Europa, en el Estado actual que tiene en el presente mes de mayo de 1792.

³⁷ AC, 26/27. Estado por mayor de los negocios políticos de la Europa en la actualidad, consideradas las dos revoluciones de Francia y Polonia, en que directa e indirectamente interesa al equilibrio de las naciones (octubre 1792).

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Quartas observaciones... AC, 26/17.

des novedades que allí están ocurriendo. La primera y más importante es, a su entender, la abolición de los Estados privilegiados de la nobleza y el clero, el uno mediante su colaboración, ya que accedió a asistir a la Asamblea; el otro a través de medios indirectos que han producido su envilecimiento y excitado contra él la persecución del pueblo, «sin entrar en contestación o controversia teológicas»⁴⁰. Ambos han perdido no sólo sus fueros, sino incluso su representación política, hecho éste que ni siquiera Cromwell, durante la revolución inglesa, se atrevió a llevar a cabo. De no menor importancia son los cambios introducidos en la Administración, y sobre todo la división del país en 83 departamentos, que supone la repentina mutación de leyes y tradiciones históricas y la unificación de la diversidad provincial. Desde su punto de vista, el dar a estas nuevas circunscripciones representación va a suponer una dificultad insuperable a la hora de conciliar las opiniones. También apunta la trascendencia de un fenómeno de consecuencias imprevisibles: el de la captación del pueblo, «ganándole con ventajas reales y a todos perceptibles», y venciendo así su recelo y su inconstancia⁴¹. La libertad de los diezmos, la extinción de gabelas, la abolición de los servicios feudales y la participación en los empleos civiles, son algunos de los beneficios que «el pueblo francés ha recobrado con la revolución actual». Es significativo que emplee la palabra «recobrar», así como que tilde de «antiguos» a todos aquellos que mantenían la servidumbre. Aún lo es más que juzgue este proceso como irreversible, ya que las cadenas, «una vez rotas no es posible volverlas a eslabonar, ni persuadir al pueblo puesto en libertad que la abandonase, ni someterse voluntariamente a la servidumbre feudal». Campomanes explica esta situación por la dureza del régimen señorial en Francia, similar al que existe en Alemania o en otros pueblos del norte, y se apresura a decir que si en España las voces de libertad e igualdad no se perciben es porque «el pueblo, entre nosotros, nunca ha estado sujeto a la servidumbre feudal». Nuestro autor, que no se hace ilusiones sobre el régimen político que existe en Francia, lo rechaza no por su forma de gobierno, sino por sus excesos, y sobre todo por el radicalismo de los «jacobitas». Siente el máximo respeto por Holanda, Suiza y Estados Unidos, organizados de igual modo, pero que constituyeron «gobiernos fijos», condición ésta más necesaria aún para una república que para una monarquía. Admite que se pueda variar la constitución política de un pueblo, o mejorar la antigua, siempre que se respeten ciertos principios, como «no ofender a los súbditos», «mejorar la situación interna del Estado» y huir de las noveda-

⁴⁰ AC, 26/27. Estado por mayor...

⁴¹ *Ibidem* y L. RODRÍGUEZ, *ob. cit.*, se refiere a este informe cuando habla de la visión de Campomanes de la Revolución Francesa, pp. 135-137.

des que no conduzcan a «la reforma de abusos y a la remoción de daños»⁴².

Con respecto a la situación polaca, su visión es totalmente distinta. Está abiertamente a favor de la situación establecida por la Constitución del 3 de mayo: «Por ella se hacía el trono hereditario y se evitaban los largos interregnos y las guerras civiles que cada elección trae consigo, y ha sido la causa de ir desmembrándose aquel guerrero y poderoso pueblo.» Por ella, «el común del pueblo adquiriría el estado que le conviene, saliendo de la actual esclavitud; los privilegios e influencia del orden ecuestre se reducían a lo justo, y el poder del Rey y la justicia se ponían en autoridad suficiente para mantener en su deber y en buena armonía todas las partes del Estado». Su origen no fue sólo claramente legítimo, sino que incluso fue saludado con simpatía por muchos reinos, que veían en ella una eficaz barrera contra el peligro ruso. La intervención del ejército de Catalina II, «con el pretexto de mantener su antigua constitución, que propiamente debe llamarse anarquía», sólo le merece desaprobación, lamentando profundamente que, una vez más, el egoísmo de la nobleza y las apetencias territoriales de los príncipes vecinos hayan terminado con las esperanzas de regeneración de los buenos polacos⁴³. Para Campomanes, es evidente que las revoluciones francesa y polaca modifican el sistema del equilibrio europeo, tanto en el aspecto político como en el económico. La crisis interna anula a Francia como potencia europea, mientras que la fuerza de Rusia, «que quiere dictar leyes a toda Europa», se afirma en el norte⁴⁴. La Corte de San Petersburgo, que acababa de firmar la paz con los turcos, tenía tres objetivos principales que cumplir: poblar sus conquistas en Crimea, poniendo a cubierto este territorio de posteriores invasiones; aumentar las fuerzas marítimas tanto en el mar del Norte como en el Negro, lo que podía hacer sin dificultad por contar con abundantes materias primas; y proseguir la colonización entre Alaska y California. La realización de estos planes, que le llevaría a chocar inevitablemente con Inglaterra, podía acelerarse, porque el enfrentamiento entre ambas se había producido ya con ocasión del problema polaco. El resultado era la configuración de un nuevo sistema de antagonismos, el de Rusia y Gran Bretaña, rivales en tres mares, en el del Norte, en el Negro y en el del Sur.

Desde el punto de vista de la economía, las novedades no eran menos importantes. Las alteraciones de Francia habían sido favorables a Inglaterra en la India Oriental, donde había adquirido ricas provincias, pero sus pretensiones comerciales en Polonia y Turquía habían sufrido un duro golpe con la victoria rusa. También se lesionaban sus

⁴² AC, 26/27. Estado por mayor...

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ AC, 26/17. Cuartas observaciones...

intereses por el desplazamiento de Holanda, en favor de Prusia, en el comercio del norte. Esta monarquía, que pasaba a controlar la navegación del Vístula como consecuencia de la cesión de las plazas de Thorn y Dantzik, se disponía a convertirse en potencia marítima y a controlar el comercio de granos ⁴⁵.

Para Campomanes, las consecuencias no terminan aquí, porque todos estos acontecimientos han contribuido a estrechar los lazos entre San Petersburgo, Berlín y Viena, hasta el punto de que para él no hay ninguna duda sobre la inmediata relación entre la agresión rusa y la guerra que Austria y Prusia dirigen contra la Convención. «Aunque parecen diversas estas invasiones —escribe—, el concierto y uniformidad de las tres potencias agresoras es tal, que no puede dudarse de su coalición, ni de que obran baxo un mismo plan para acrecentar su poder a costa de Francia y de Polonia.» Y es este convencimiento el que le lleva a recomendar prudencia para no entregarse ciegamente a sus insinuaciones, contraponiendo acertadamente la necesidad emocional de formar «una contrarrevolución y poner en mejor tono la constitución francesa», con el temor de que la desmembración de los dos Estados revolucionarios deje a toda Europa «a la merced y arbitrio de las tres Cortes confederadas» ⁴⁶.

De la misma manera que no duda ni por un momento del reparto de los territorios polacos, tampoco lo hace respecto a la suerte francesa en caso de ser derrotada la Asamblea, y cuyo resultado sería «la desmembración de la Lorena, la Alsacia y acaso de otras provincias, que reduzcan al Reino de Francia a una potencia de segundo orden y al estado que tenía antes del reinado de Luis XIV» ⁴⁷. Espíritu práctico, no le parece creíble que las potencias beligerantes limiten sus miras sólo a restablecer la autoridad real, teniendo que compensar gastos y que satisfacer viejas reivindicaciones. La derrota francesa, que tranquiliza al viejo servicio del Antiguo Régimen, es un motivo de preocupación para el consejero de Estado, que teme el excesivo predominio de las potencias triunfadoras y que ve destruido el sistema de equilibrio establecido en los años sesenta.

Convencido de que al antagonismo anglo-francés va a suceder otro anglo-ruso, su principal problema será encontrar el lugar adecuado para la monarquía española, y para ello necesita resolver la incógnita del papel que Gran Bretaña va a representar. El silencio de Londres ante la situación francesa le desconcierta hasta el punto de gastar muchas horas en descifrarlo. La alianza de Rusia con Austria y Prusia en la cuestión polaca le ha dejado sin aliados continentales y le obliga a buscar un nuevo sistema de contrapeso, ¿podría ser éste la unión con

⁴⁵ AC, 26/27. Estado por mayor...

⁴⁶ AC, 26/17. Cuartas observaciones.

⁴⁷ *Ibidem*.

Francia? Según Campomanes, la conducta del Gabinete inglés se ve determinada por tres realidades: el hecho de que el monarca inglés, como elector de Hannover y miembro del Imperio, se haya declarado unido a la causa común de los demás Estados alemanes; la escasa simpatía que en estos momentos se tiene por el radicalismo de la Revolución francesa y que explica «el gran cuidado y atención en que se está en Inglaterra para impedir un contagio que desconcertaría en aquel país la Constitución actual a que debe su Estado floreciente, su riqueza y su poder», y, por último, las enormes ventajas que obtiene de la postración francesa, «porque esta nación es el mayor rival que ha tenido siempre la Gran Bretaña y que le ha contenido en varios tiempos, señaladamente en la última guerra unido con la España»⁴⁸. Por todo ello no cree que la temida alianza anglo-francesa pueda producirse. Pero ¿participará en el conflicto o, junto con los otros Estados libres de Europa, se mantendrá a la expectativa y trabajará para mantener el equilibrio? Para el consejero, ésta es la clave de la situación europea, y su preocupación principal por lo que respecta a la política de la monarquía española.

2.2. *La posición española*

Cualquier decisión sobre lo que deba hacer la diplomacia española en este complejo contexto europeo debe resolverse, según Campomanes, partiendo de tres hechos: las propias fuerzas, la frontera común con Francia y, por último, la tradicional alianza entre ambos Estados. Siguiendo este orden, los papeles del antiguo fiscal dejan bien clara la configuración de un sistema europeo con dos tipos de Estados: los fuertes, implicados directa o indirectamente en la guerra, y que son Rusia, Prusia y Austria por un lado, Francia y, aunque de forma distinta, también Inglaterra, y los demás, entre los que se encuentra España, menos potentes, y cuyo radio de acción continental es más limitado y queda reducido al área geográfica donde se asientan. A pesar de su menor influencia, el papel de estos últimos es también importante porque deben contrarrestar o apoyar el juego de fuerzas de los más poderosos y se constituyen en pieza fundamental del equilibrio europeo. Precisamente por esto, se sienten profundamente afectados y desconcertados por la crisis del sistema imperante. Siguiendo esta pauta, España no se debe dejar llevar por las actitudes de los contendientes, sino seguir de cerca el comportamiento de los que están en su misma situación. En la fecha en que escribe estas reflexiones, mayo-junio de 1792, los intereses de estas potencias les dejan al margen del

⁴⁸ AC, 26/14. Reflexiones particulares tocantes a Inglaterra, AC., 26/17. Borrador de las segundas observaciones.

conflicto contra Francia. Este es el caso de Holanda y Dinamarca, en razón de sus intereses comerciales; el de Suecia, obligada a preservar la tranquilidad interior durante la minoría del nuevo rey; el de Suiza, por consideraciones estratégicas, y el de los Estados italianos, unos por debilidad, como Génova y Venecia, y otros por prudencia⁴⁹. Para Campomanes, este panorama debe ser analizado atentamente por el Consejo de Estado, si no quiere ver a España comprometida en un juego de intereses que no son los suyos.

El tener una frontera común con Francia también impone muchas limitaciones. No sólo en caso de guerra los daños pueden ser irreparables, sino que, como se está demostrando en el caso de Austria, la facilidad para ser contaminados por el «espíritu sedicioso» es mucho mayor. Como el Gobierno francés «parece que no quisiera enajenarse a la España», recomienda esmerar la prudencia, mostrándose partidario no sólo de recibir al embajador, sino incluso «de retirar nuestro cordón de la frontera y quedarnos como antes en tiempos pacíficos para darle prueba de nuestra verdadera indiferencia»⁵⁰. En esta línea, no puede por menos de dejar escapar una crítica directa contra la política de Floridablanca, cuyos proyectos eran «prematurados y vagos, expuestos a contingencias sensibles», e incluso hasta peligrosos. Comprende que, mientras la cuestión polaca distraiga las fuerzas de los Estados centrales y el frente de los Países Bajos permanezca indeciso, España no podrá contar más que con sus propias fuerzas para contener a sus vecinos, y en estas circunstancias más vale pensar en la propia seguridad que «atender los movimientos de la Asamblea»⁵¹.

Finalmente, el político asturiano dista mucho de considerar a la alianza francesa como un simple «pacto de familia» o un compromiso dinástico. Conoce bien el contrapeso que ambos Estados han sido para el poderío británico y teme el vacío que pueda producirse por parte española ante la falta de un apoyo hasta ahora incondicional. Como la no ruptura de relaciones diplomáticas supone la vigencia del pacto, prefiere dar largas y posponer el problema de la ruptura de la alianza.

Las consideraciones anteriores ¿pueden contrarrestar las presiones y las obligaciones de orden moral e ideológico que llevan a España a inclinarse hacia la coalición contrarrevolucionaria? Para el consejero de Estado está claro que sí, ya que nunca deben primar los afectos sobre las razones. Siente una gran desconfianza hacia las combinaciones en que entran muchos aliados, porque los compromisos se diluyen, y un repaso a las propuestas que se han recibido en este sentido le confirma en esta opinión. La primera tuvo lugar en julio de 1791, cuando el emperador Leopoldo propuso un plan de concierto entre las

⁴⁹ AC, 26/17. Borrador de las segundas observaciones.

⁵⁰ AC, 26/13. Expuesto al Consejo de Estado en el lunes 30 de abril de 1792.

⁵¹ AC, 26/17. Terceras observaciones.

potencias monárquicas y celebrar un congreso al que asistieran los Príncipes. España, a quien transmitió la propuesta el embajador en Viena, marqués del Llano, la aceptó y nombró como delegado a don José de Onís. Pero ante el temor de las consecuencias que esta reunión pudiera tener para los reyes franceses, no llegó a celebrarse. La segunda propuesta de coalición fue hecha por la emperatriz de Rusia a la Corte española en febrero de 1792. Constaba de seis artículos y explicaba con bastante detalle las medidas que convenía tomar para invadir Francia. Se trataba de una acción combinada en la que Gustavo III de Suecia transportaría sus tropas por mar, mientras que un ejército, reclutado en Suiza y Alemania, avanzaba por esta frontera. El proyecto, que quedó truncado por la muerte del monarca sueco, adolecía, a los ojos de Campomanes, de importantes fallos: el primero, no contar con el apoyo de ningún partido en el interior de Francia, condición sin la cual «una invasión extranjera ningún fruto puede producir»; después, el olvidar los contrapuestos intereses de los príncipes alemanes, y, por último, resultar demasiado gravoso para el Gobierno de Carlos IV, ya que al no necesitar ni Austria ni Prusia el auxilio de tropas extranjeras, ni estar clara la forma de financiación, la contratación de éstas «habría de recaer sobre los erarios de España y Rusia». Con estos antecedentes, cuando a finales de abril llega a la Corte española la tercera propuesta para una coalición, Campomanes manifiesta claramente su postura contraria a cualquier compromiso de este tipo. De un lado, la alianza entre las Cortes de Berlín, Viena y San Petersburgo lo volvían innecesario para estos Estados; de otro, la inhibición sueca hacía que el proyecto equivaliera a sus ojos «a que la Corte de España declare virtualmente la guerra a la Asamblea y atraiga sobre sí las fuerzas navales inglesas»⁵².

Desde su punto de vista, cualquier coalición encierra un peligro para la seguridad española y es además contraproducente. Campomanes, que sigue de cerca los acontecimientos, ve que un excesivo acoso extranjero, y sobre todo la invasión, puede fortalecer a Francia, ya que en la psicología de los pueblos es muy fácil pasar de la condición de agresor a la de agredido. En este sentido su condición de historiador le hace recordar cómo el Parlamento inglés, cuando ha visto la nación dividida, «ha mirado la declaración de guerra como un medio de reunir los ánimos y extinguir los partidos, y eso es cabalmente lo que ha determinado la Asamblea para anticiparse a ser agresora y declarar la guerra a la potencia que se hallaba más pronta y dispuesta a internar las tropas en Francia»⁵³. La agresión de España facilitar

⁵² AC, 26/17. Extractos y observaciones sobre los papeles reservados que han circulado en consecuencia de lo acordado en el Consejo de Estado del 28 de mayo de 1792.

⁵³ AC, 26/28.

todavía más esta reunión y, por lo tanto, tendría efectos contrarios a los apetecidos.

También como economista tiene algo que decir en esta cuestión. Para él está claro que el erario español no puede afrontar los gastos de una campaña, contraponiendo acertadamente los grandes dispendios que ocasionaría la organización de un ejército en España, con los mucho menores que tendría que hacer la Asamblea francesa, que opondría su tropa nacional⁵⁴.

Basándose en todas estas consideraciones, propone al Consejo de Estado que, antes de tomar cualquier decisión, trabaje en esta triple dirección: en primer lugar, sondeando «las miras y sistema del Gabinete de Londres con una atención muy seria y vigilante»; después, favoreciendo en lo posible, aunque indirectamente, «la reunión que en las fronteras de Alemania puedan hacer los emigrantes y tropas francesas, guardando en ello gran recato y usando de vías indirectas y sigilosas»; por último, estudiar la respuesta que debe darse a la Corte de Viena. en el supuesto de que su proposición se haga pública y se comunique también a otras Cortes, ya que conviene «no comprometerse por ahora con la Asamblea, ni chocar en modo alguno o desanimar al Rey de Hungría, por lo que vaya dando de sí el tiempo, pues el momento no es llegado y los planes que hasta ahora se han proyectado más bien parecen una cruzada política, en parte quimérica, que un concierto bien combinado, así de las fuerzas que deben obrar reunidas como de los obstáculos que pueden oponerse con el medio de superarles o atraerles». Campomanes ve claramente que España debe vivir prevenida para no ser sorprendida por ninguno de los partidos contendientes, y aconseja que se procure por todos los medios aprovechar en beneficio propio una coyuntura tan favorable. «Todo esto —escribirá— abre a nuestro ministerio nuevos caminos para negociar con la Corte de Londres y tomar partido de medianeros armados, favoreciendo baxo mano a los príncipes de sangre sin contraer otros empeños con las potencias del continente, sino en cuanto se dirijan a restablecer el orden en Francia»⁵⁵.

2.3. *El mundo colonial*

Aunque a finales del siglo XVIII la atención de los consejeros españoles está polarizada en Europa, ningún proyecto de política exterior deja de tener en cuenta las posesiones americanas. La proyección extraeuropea y la conciencia de imperio colonial es una realidad pal-

⁵⁴ AC, 26/13. Respuesta al Consejo de Estado...

⁵⁵ AC, 26/17. Extractos y observaciones...

pable en la generación de Carlos III, que comparte plenamente Campomanes y que explica su prudencia a la hora de los compromisos. La obsesión inglesa es un hábito para un hombre que ha seguido de cerca la trayectoria iniciada por el Tercer Pacto de Familia, que entiende la política mundial de acuerdo con el sistema de fuerzas allí establecido, y que ha podido comprobar en los últimos años los resultados positivos de la alianza hispano-francesa. La crisis gala desbarata no sólo el equilibrio europeo, sino el colonial, y es allí precisamente donde España teme sentir más sus efectos y donde considera que su posición es más vulnerable. Todas las reticencias españolas a la hora de sumarse a las coaliciones contrarrevolucionarias no pueden entenderse sin conocer el dilema que nuestro consejero de Estado se plantea con toda claridad: «O Inglaterra o Francia, porque sin el apoyo de uno de los dos arriesgamos todo lo ultramarino»⁵⁶.

¿Por qué la primera potencia colonial en América vive obsesionada por las intenciones del Gabinete británico, precisamente cuando se acaba de consumir la independencia de los territorios de su soberanía? Para Campomanes son mucho más peligrosas las medidas que están tomando para compensar la pérdida de las Trece Provincias que la tranquila posesión de ellas, ya que a partir de este momento España tiene que hacer frente a dos enemigos: Inglaterra y Estados Unidos. Su espíritu práctico le hace no menospreciar las dificultades y por ello propone un triple frente de actuación, estratégico, económico y diplomático, desde el que afrontar las nuevas circunstancias.

El establecimiento de pesquerías en la zona austral, la intensificación de la navegación por los mares del Sur, la proliferación de colonias de habla inglesa al norte de California, y la presencia de otra potencia, Rusia, interesada también en la zona, son hechos que amenazan con alterar el equilibrio americano. ¿Y qué hacen los ministros españoles ante esta situación? La respuesta del consejero no puede ser más descorazonadora: «esperar tranquilos, con los brazos cruzados, el engrandecimiento de una nación rival sin mediar ni establecer una barrera opuesta a sus designios»⁵⁷. Para conseguirlo, dice Campomanes, hay que atraer a emigrantes nacionales y extranjeros y establecer nuevas poblaciones, «en estado de sostenerse por sí y atender a su propia defensa». Tampoco desdeña el pedir el apoyo financiero del Estado, ni el recurrir al traslado forzoso de delinquentes comunes con sus familias: cualquier medio es bueno para proseguir la política iniciada por Carlos III y asegurar la presencia española en una zona que empezaba a ser escenario de fuertes antagonismos. Pero poco podía lograrse mientras los tratados comerciales sancionasen «una

⁵⁶ AC, 26/13. Respuesta al Consejo de Estado.

⁵⁷ AC, 26/17. Borrador de las segundas observaciones.

esclavitud eterna de nuestro comercio, la ruina de las rentas de aduanas y un impedimento insuperable de mejorar en tiempo alguno nuestra industria nacional». El problema estaba no sólo en el general desinterés por estas cuestiones, que se traducía en cláusulas más lesivas para nuestro país que las que lograban otros, sino en la necesidad ineludible de comprar mercancías tanto para el propio consumo como para el transporte a las Indias. Una vez más, el economista lamenta la falta de reciprocidad, las cláusulas onerosas, la salida de materias primas, los bajos aranceles y clama por una legislación apropiada como la que tiene Inglaterra, pero en las circunstancias presente de poco sirve quejarse y clamar contra el contrabando, si éste es una necesidad para el abastecimiento de las colonias, y puntualiza: «La política no puede forzar la naturaleza; es necesario optar entre dos extremos: o el de abastecer por medio de un arreglado comercio, que es el único modo de atajar lo que se llama contrabando, o tolerar el comercio clandestino que ahora hacen por necesidad. Lo demás es querer imposibles, y una risible empresa impedir en millares de leguas un tráfico fundado en el derecho natural y en el recíproco interés de españoles y extranjeros que concurren unidos a sostenerlo»⁵⁸. Desde su punto de vista, a nada conduce reprochar a terceros lo que tiene su origen en el propio abandono español, juzgando la falta de desarrollo propio más responsable del contrabando que la ambición de Inglaterra y otras naciones.

Aunque las medidas económico-sociales son fundamentales, nada puede hacerse sin un poder marítimo fuerte que, como ocurre en Gran Bretaña, asegure el comercio y garantice las contrapartidas. La flota es, pues, una necesidad, y aunque la española no es despreciable, Campomanes sabe que hasta entonces sólo ha podido hacer frente a las pretensiones británicas sumándose a la francesa. Perdido este apoyo, su gran preocupación es buscar otro poder marítimo que le ofrezca seguridad y garantice los dispersos territorios españoles. En el panorama del momento, sólo Rusia parece reunir estas características, ya que está fortaleciendo considerablemente la marina y está enfrentada a los intereses ingleses en el Pacífico. Convencido de que la rivalidad que se perfila en el continente no tardará en proyectarse al mundo colonial, está pendiente de la expansión y proyectos de ambas naciones. Un entendimiento hispano-ruso, piensa, no sólo constituiría un baluarte eficaz contra las pretensiones inglesas, sino que fomentaría las relaciones económicas entre Asia y América y constituiría la prosperidad de California. Poco importa que ambas potencias tengan muy poco en común en el ámbito europeo. «Es menester advertir —señala Campomanes— que el mar acerca las fronteras y los Estados más

⁵⁸ AC, 26/17. Borrador de las segundas observaciones.

distantes al parecer se vienen a hacer limítrofes por medio de las colonias, y es el caso en que se halla España, cuyo punto de vista nunca debe apartarse de las nuestras»⁵⁹. Los objetivos de la diplomacia española no pueden, por tanto, reducirse al viejo continente, sino considerar cualquier probabilidad, teniendo siempre presente que un acuerdo entre Londres y San Petersburgo podría ser fatal para nuestros intereses.

El que Campomanes tema constantemente los intereses y la influencia británica no quiere decir que desconozca el papel que los Estados Unidos están empezando a jugar. Su prosperidad creciente, su situación geográfica, que le pone a cubierto de las potencias europeas, su tolerancia religiosa, su Gobierno republicano y hasta la Constitución, «que ha servido de modelo a las novedades adoptadas en Francia», son hechos que una potencia limítrofe como es España no puede dejar de contemplar preocupada. Con ellos hay además pendiente una cuestión de singular importancia como es el tratado de límites y de navegación del Mississippi, que debe resolverse de forma pacífica, ya que España ni tiene fuerzas que oponer, ni llegado el caso de un conflicto contaría con ningún apoyo. Para Campomanes, aunque haya que hacer concesiones en el arreglo, es necesario «asegurar la amistad con aquellos Estados, y ganar por la mano a los que tienen interés en indisponerla. Es preciso —añade— confesar que en este asunto se ha padecido algún descuido de nuestra parte y que no hemos fijado bastante la tención en la influencia que aquella potencia nueva va a tener en el sistema del mundo»⁶⁰.

La política de concordia que propugna para resolver el tratado de límites la sostiene también para resolver los litigios en la Florida y la Luisiana, territorios ambos que cree difícil se puedan mantener en manos españolas, debido tanto a su escaso progreso como a sus dificultades defensivas. La única esperanza de mantenerlos radica en estrechar sus lazos económicos con España, consiguiendo que se abastezcan en la metrópoli de aquellos productos que necesitan y que antes compraban a Francia, en atraer a un «comercio arreglado» a los indios y en aumentar la población, porque «sin hombres, ni se cultiva, ni se defiende el terreno, ni se puebla». Para lograr este fin propone una operación política «que, mediante la obtención de fondos adecuados, atrajese a emigrantes católicos a las tierras de la monarquía española». Este plan cumpliría un doble objeto: asegurar fronteras y, empleando el mismo procedimiento que los Estados Unidos, «quitar po-

⁵⁹ AC, 26/17. Borrador de las segundas observaciones.

⁶⁰ *Ibidem* y AC, 26/17 bis. Noticias sobre la forma de gobierno, población y recursos de los Estados Unidos de América. Las Actas del Consejo de Estado correspondientes al 7, 9, 14 y 25 de julio de 1794 recogen también la opinión de Campomanes sobre estos problemas. AHN Est., Libro 8.

bladores a aquella república»⁶¹. Uno de los acontecimientos americanos que más preocupó a los consejeros de Estado será la revuelta que afectó a la parte francesa de la isla de Santo Domingo. La violencia y duración de la insurrección de esclavos inquietó a las autoridades españolas, que pidieron instrucciones concretas para afrontar los hechos y, sobre todo, para impedir el contagio a las otras Antillas. Para Campomanes, las causas que explican este estallido no son difíciles de conocer: la primera, el excesivo número de negros introducido por los franceses y el gran rigor con que se les trataba; luego, la oportunidad ofrecida por la división civil entre la población europea y «aquel abuso de la libertad del hombre propagada por los escritos»; por último, el carecer de religión, «por descuido de los franceses en no instruirles en los dogmas del cristianismo, único medio de haberles ido atrayendo a la quietud y a la obediencia de sus amos moderando a éstos»⁶². Se mantiene bastante informado sobre el desarrollo de los acontecimientos, gracias a las noticias y gacetas que llegan de Francia, y una vez que se convence de la importancia del conflicto, es partidario de mantenerse al margen, guardando una estricta neutralidad entre blancos y negros, y dando el mismo trato a los fugitivos o refugiados de cada bando. Aunque no siente simpatía alguna por la causa de los esclavos, es partidario de no hacer diferencias, «al menos mientras se hallen dominantes», sobre todo para impedir ataque y evitar el contagio de sus ideas.

La coyuntura dominicana ofrece la oportunidad a los plantadores españoles de adquirir negros bozales en buenas condiciones. Campomanes aconseja que no se desaproveche, ya que éstos, «al no venir resabiados», no ofrecen peligro, y son muy necesarios en las islas antillanas. Sin embargo, es poco partidario de la mano de obra esclava, tanto por razones económicas como demográficas, prefiriendo se facilite la entrada de irlandeses de ambos sexos. La admisión de blancos contrarresta el crecimiento de la población negra y evita el peligro de una futura insurrección⁶³. Ni entiende el sistema económico imperante en la Antillas ni le gusta, según se puede deducir de su actuación en algunos litigios⁶⁴.

⁶¹ AC, 26/14. Reflexiones particulares tocantes a Inglaterra. AC, 26/17 bis. Noticia de los géneros que reciben los indios de la Florida Occidental.

⁶² AC, 26/38. Revolución de la parte francesa de la isla de Santo Domingo. AHN Est., Libro 5, sesión del 16 de abril de 1792, en que se trata de la insurrección por primera vez. Con posterioridad, son interesantes al respecto las del 28 de septiembre y 30 de noviembre.

⁶³ AC, 26/38. Revolución de la parte francesa...

⁶⁴ AC, 26/17 bis. Pretensiones del Duque de Crillon sobre el territorio que se le concedió en la isla de Puerto Rico, cuyo expediente se feneció en el Consejo de Estado, teniéndose presente el dictamen del Sr. Conde de Campomanes de 8 de julio de 1792.

3. LA DEFENSA DE LA NEUTRALIDAD

El análisis de las circunstancias europeas y de las diversas opciones que se ofrecen en ellas, lleva a Campomanes a apoyar una «tercera vía» para España, que es la de la neutralidad. Esta idea, que se repetirá constantemente en sus escritos hasta el inicio de la guerra con Francia, es consecuencia de lo que llama «la buena razón de Estado», y la única salida al difícil dilema que desde la primera reunión tiene planteado el Consejo de Estado: elegir entre la ruptura con Francia, que supone el abandono de una política exterior fundada en la consideración objetiva de los intereses españoles tanto en el ámbito mediterráneo como en el atlántico, o el olvido de toda consideración estratégica en aras de principios de orden ideológico. El dilema, que desde un talante totalmente distinto resolverá Godoy, se personifica en aquellos consejeros que, como Aranda, Almodóvar, el propio Campomanes y algunos otros, intentaron desde una perspectiva estrictamente racional, preservar los logros del reinado anterior.

La neutralidad, «que a nada obliga, da tiempo para ir observando los sucesos, para aprovechar las disposiciones internas y las oportunidades que los sucesos vayan ofreciendo, sin comprometer el decoro del Rey, ni hacer esfuerzos inútiles y peligrosos»⁶⁵. Es la consecuencia lógica ante un panorama cambiante y la única salida para una potencia necesitada de atender un doble frente, el europeo y el colonial, y acostumbrada a utilizar en beneficio propio el dualismo franco-británico, característico de toda la centuria⁶⁶.

3.1. *Los principios*

Fiel a su generación, Campomanes no concibe más Europa que la del *equilibrio*, ni entiende ningún sistema que pueda formarse al margen de sus principios rectores. Lo que le preocupa no es que se alteren sus términos, como ya ocurrió en 1756, sino el no poder encontrar los correctivos adecuados al desplazamiento de fuerzas.

La neutralidad que propone es, por lo tanto, una consecuencia de esta situación, y supone la única alternativa posible para la monarquía de Carlos IV. Es una forma de resolver la gran paradoja que plantea para España la crisis revolucionaria, la de verse más comprometida por el triunfo de los aliados y la derrota francesa que por el fortaleci-

⁶⁵ AC, 26/17. Consideraciones sobre el estado actual...

⁶⁶ V. PALACIO ATARD, *El tercer Pacto de Familia*, Madrid, 1945; J. M. JOVER, *La Guerra de la Independencia española en el marco de las guerras europeas de liberación (1808-1814)*, en *La Guerra de la Independencia española...*, Zaragoza, 1958, pp. 41-165. Sobre la situación general, el tomo I, vol. II, de la *Historia de las relaciones internacionales*, dirigida por P. RENOUVIN y debido a A. FUGIER.

miento de la Convención. «No es lo único que se debe temer los esfuerzos de la Asamblea —escribe—, sino las consecuencias de que ésta pudiera ser ganada por los enemigos de España, entre los cuales se debe atender con particular cuidado e incesante vigilancia a la conducta de la nación británica, tan opuesta a nuestros intereses, como a los de Francia y a sus establecimientos orientales francesas en las Indias Occidentales.» De esta realidad se desprende otra no menos importante, el que «los intereses para conservar estos territorios obligaran a Francia a mantener sus fuerzas navales y a consolidar buena inteligencia con la España»⁶⁷.

En su pensamiento está perfectamente asimilada la idea de que la política exterior española tiene que atender un doble frente, en Europa y en América, y que es difícil conciliar los intereses de ambas partes. Si fuera sólo una potencia continental, la alianza inglesa sería la baza más lógica, ya que todo lleva a pensar que es imposible comprometerse en ningún proyecto sin su concurso. Pero para el conjunto de la comunidad territorial este acercamiento resultaría muy peligroso, ya que siendo su poder naval muy grande y «bien claras las miras sobre las posesiones españolas», aprovecharía esta circunstancia para el logro de sus objetivos. En estas circunstancias la amenaza sería doble: en la Península, por la apertura de un frente bélico con Francia; en América, por el predominio indiscutible de la armada inglesa y la pérdida del único aliado indiscutible. La neutralidad es, por lo tanto, la única forma de evitar la ruptura con la Convención, que sigue siendo una garantía de seguridad para el Imperio español y el medio más eficaz para mantener a raya las pretensiones británicas y negociar en buenas condiciones con Estados Unidos. Para el consejero está claro que, pese a las apariencias, el viejo juego de fuerzas se mantiene vigente⁶⁸.

Si la idea de equilibrio es básica para entender sus razonamientos, también lo es su preocupación por respetar las *normas jurídicas* sobre las que descansa la sociedad internacional. Los compromisos prevalecen a las mudanzas de los Gobiernos y la oposición a sus procedimientos no permite la ruptura unilateral de los pactos. Sólo después de comprobarlo se atreverá a mantener una afirmación contundente, que España no está obligada por ningún tratado internacional a tomar parte en la guerra en favor de ningún contendiente y que es, por lo tanto, dueña absoluta de sus decisiones, sin que medie compromiso alguno, ni pueda ser objeto de reclamación. Este principio se aplica a las dos partes contendientes: a Francia, que es su aliada, pero a quien en esta guerra no tiene obligación de prestar auxilio alguno, ni

⁶⁷ AC, 26/14. Papeles relativos a la exposición del 30 de abril de 1792, y Reflexiones.

⁶⁸ *Ibidem*.

militar ni económico, dado el carácter de la agresión y su localización en la frontera austriaca⁶⁹; a la Corte de Viena, con quien no media aianza, ya que no suscribió el acuerdo de 1790 en virtud del cual Inglaterra, Holanda y Prusia accedieron a socorrer los Países Bajos en caso de ataque, a cambio de las renunciaciones de Leopoldo II al ajustar la paz con los turcos⁷⁰. Para un hombre de mentalidad legalista como Campomanes, ésta no existencia de compromisos constituye no sólo una importante ventaja para España, sino el fundamento de su libertad de acción. Desde esta situación puede dedicarse a la defensa de sus intereses e incluso tratar de mediar entre los contendientes.

En materias de política exterior fue siempre un celoso defensor de la *razón de Estado*, y por ello cuando opta por la neutralidad lo hace intentando objetivizar los problemas, por encima de presiones y simpatías. Continuamente establece una diferencia entre sus opiniones como consejero, sujetas a unas filias y fobias determinadas, y la búsqueda de lo más conveniente en virtud de un interés más alto, como es el engrandecimiento y seguridad de la monarquía. Siguiendo este razonamiento, confía poco en las promesas y ayudas desinteresadas y no cree posible más alianzas que aquellas que se basan en ventajas recíprocas: la amistad entre las naciones no depende ni de la vecindad, ni de los lazos dinásticos, ni de los compromisos históricos, sino de «la unión de los intereses y de la buena inteligencia»⁷¹. La paz es una conveniencia, no una obligación moral. La guerra, un medio. Estos principios operan en todos los países y, por lo tanto, sería engañarse buscar alianzas donde hay intereses contrapuestos, por más que obren promesas, y provocar enfrentamiento donde éstos confluyen. Referido a España esto quiere decir que es a su propia seguridad e integridad hacia donde debe mirar, sin dejarse deslumbrar por otro tipo de razones. La negativa a romper con una nación vecina, «poderosa y antigua aliada», el recelo a vincularse con Inglaterra, la resistencia a secundar los deseos austriacos y, en definitiva, la misma defensa de la neutralidad, sólo cobran sentido desde la perspectiva de esta razón de Estado, que está por encima de las demás exigencias y que da sentido a las contradicciones de una política.

Sin duda alguna una de las características del pensamiento de Campomanes fue su *sentido práctico*, que le llevaba a fiarse más de las realidades concretas que de los principios teóricos. Esto también lo aplica al campo de las relaciones internacionales, hasta el punto de que la mayoría de los argumentos que emplea se basan en la constatación de evidencias. Uno de los que más le gustaba repetir era el de

⁶⁹ AC, 26/28.

⁷⁰ AC, 26/17. Extractos y observaciones...

⁷¹ AC, 26/14. Papeles relativos...

que las crisis internas de los Estados son engañosas y responden a unos mecanismos que los contemporáneos no suelen entender. Por ello, a pesar de que considera justísima la causa de Luis XVI, intolerable el desorden en que se ve sumida Francia y tiránico y arbitrario su Gobierno, piensa que el problema debe ser resuelto por los propios franceses y que sin su concurso nada puede hacerse. Sentido práctico, y no prejuicios legales, que no existían con respecto a este tema en este momento, es lo que le lleva a expresar sus dudas sobre el derecho de intervención, dando por sentado «que no se deben dictar leyes a una nación libre cuando con la debida armonía trata de mejorar su constitución»⁷². Y lo que le induce a desaconsejarlo, incluso en el caso francés, porque sabe que cualquier injerencia extranjera a favor de una causa, produce el inmediato rechazo hacia ella de los naturales. Es el sentido común lo que le induce en muchas ocasiones a un relativismo que criticarán muchos de sus contemporáneos, sosteniendo que, aunque nadie puede aprobar las novedades que la Asamblea ha introducido en la Constitución francesa, «como no es lo mismo reprobarlas que poderlas contener», más vale no comprometerse demasiado por si llegara a consolidarse definitivamente⁷³. De sus observaciones sobre la situación política y militar europea se desprende que, a sus ojos, todavía no se han producido cambios verdaderamente sustanciales. En estas circunstancias lo más sensato es no obcecarse en el problema de las alianzas, sino esperar, examinando atenta y constantemente tanto los movimientos de la Convención como las intenciones del Gabinete británico, y sacar las máximas ventajas posibles de las solicitudes de unos y otros. Un Estado fortalecido por la tranquilidad interior, con fronteras seguras y sin compromisos que hipotequen su futuro, ayuda mucho más a la causa de la contrarrevolución que los congresos y las alianzas.

Campomanes utiliza frecuentemente *argumentos históricos* para corroborar sus afirmaciones, porque está convencido que los errores del pasado son una lección eficaz en el presente⁷⁴. Si las alusiones a la revolución inglesa son constantes, por la similitud evidente de las dos situaciones, también lo son las referencias a las guerras civiles francesas del XVI y sobre todo a la política española en aquel siglo. La poca simpatía que siente por los Austrias, culpables de la decadencia española, avala su desconfianza por comprometer al país en un conflicto que, ahora como entonces, podía ser perjudicial. Recuerda cómo el Consejo de Estado, en época de Felipe II, se vio sometido al mismo

⁷² AC, 26/17. Cuartas observaciones.

⁷³ AC, 26/14. También en 26/17 las Terceras observaciones y las Consideraciones sobre el estado actual... recogen estas ideas.

⁷⁴ F. ALVAREZ REQUEJO, *El Conde de Campomanes. Su obra histórica*, Oviedo 1954, y L. RODRÍGUEZ, *ob. cit.*, pp. 79 y ss.

dilema que ahora tiene el de Carlos IV, y como entonces hombres competentes como Alejandro Farnesio y Alonso de Idiáquez, manifestaron con solidísimas razones los riesgos de que España empleara sus tropas en Francia, exponiendo sus propios dominios. Pero prevaleció la opinión contraria, defendida por Cristóbal de Moura, y el resultado fue que, «a pesar de las victorias de los españoles, los franceses al cabo se reunieron, se disipó la liga, Enrique IV fue reconocido y las sumas inmensas que gastó España fueron un sacrificio inútil, a que se siguió la independencia de las Siete Provincias Unidas». Y no sólo esto, «Inglaterra se aprovecho de estas circunstancias para aniquilar por su parte la potencia española, daño que no pudo convaler en un siglo entero»⁷⁵. El desastre de entonces le sirve de advertencia contra espejismos parecidos, y se convierte en el mejor argumento para defender su propuesta de neutralidad.

3.2. *Los medios*

Una vez decidido por la neutralidad, el problema para Campomanes estriba en cómo mantenerla, señalando muy bien las diferencias que hay entre la defensa de esta postura y la política de la pasividad. La neutralidad es activa, y necesita tanto para mantenerse como para dar sus frutos de tres condiciones indispensables: el fortalecimiento interior, el desarrollo de las fuerzas defensivas y la búsqueda de alianzas.

Para Campomanes, toda comunidad reunida en sociedad política está obligada a velar por «su conservación y aumento». Estos dos objetivos sólo se pueden conseguir mediante una buena organización interior que favorezca el crecimiento de la población y de la economía, y la consideración de las potencias vecinas que garantice sus posesiones y fronteras. Ambos son inseparables, ya que si no es fuerte, un país no es respetado, y para ser fuerte debe ser rico y contar con un erario saneado. Este razonamiento, extraordinariamente coherente, hace que cualquier sistema de política exterior que se contemple para la Monarquía española, no puede separarse de la política interna, ya que sólo corrigiendo los defectos y deficiencias de ésta se puede pensar en sostener la independencia de una decisión y surcar las peligrosas aguas de la situación europea. Las tesis reformistas del antigua fiscal, expuestas en sus célebres discursos, afloran de nuevo en las consideraciones sobre lo que debe de ser «el arreglo interior» que necesita España: fomento de la agricultura, «que es la riqueza principal»; aumento de la población, «procurando que toda ella esté útilmente aplicada a la

⁷⁵ Las citas respecto a Felipe II y la Liga son muy frecuentes y aparecen en muchos borradores: AC, 26/14, Papeles relativos...; 26/28, y 26/17, Extractos y observaciones...

industria, a las artes y a todos los ramos de la actividad en que se funda la prosperidad de un país»; política de pleno empleo y destierro de la ociosidad. Todo ello promovido desde el Estado y conseguido mediante el exacto cumplimiento de unas leyes dirigidas a remover los obstáculos y a favorecer la pronta administración de la justicia, «sin excepción de personal»⁷⁶. Este fue su programa en los años sesenta, y éste sigue siendo su objetivo al final de su vida. Quizá la edad ha cambiado su espíritu crítico, y no percibe con claridad las diferencias que separan la España de Carlos III de la de Carlos IV, dejándose llevar de un excesivo optimismo que le hace exclamar: «Nuestra constitución es excelente y ninguna le hace ventaja entre todas las que hasta ahora se hallan legalmente establecidas»⁷⁷. Si la prosperidad económica en su conjunto favorece las posiciones del Estado en sus relaciones con los demás, hay un aspecto concreto de esta prosperidad que es condicionante para la política exterior y que es la Hacienda. Esta, que depende tanto de las contribuciones como de una acertada inversión, debe no sufrir alteraciones y mostrarse capaz de atender a las necesidades de la Corona, «entre las cuales tienen un lugar importante el desempeño de las deudas que ocasiona el tiempo de la guerra», y de financiar un ejército poderoso de tierra y mar. Para Campomanes, la neutralidad nunca debe suponer abandono de los recursos defensivos del Estado, ni olvido de sus previsiones económicas para afrontar una posible contienda. Todo lo contrario, lo que verdaderamente propugna es una *neutralidad armada*, como también lo hace Aranda y, en general, todos los «pacifistas» de este momento, que garantice la no alinación disuadiendo. «La neutralidad, dirá, tiene sus tiempos, y nunca puede ser tal que disminuya la vigilancia y los dispendios para poner en actividad las fuerzas cuando se necesita usar de ellas»⁷⁸. España, por su situación, se encuentra entre dos tipos de naciones: las mediterráneas, que, debido a las incansantes conquistas de los países vecinos, aumentan y ejercitan constantemente sus tropas, con el consiguiente crecimiento del gasto y de las contribuciones, y las marítimas o atlánticas, que atentas a apoderarse del comercio invierten cada vez más en armamento naval, sin comprender que la guerra en el mar disminuye la navegación mercantil y acrecienta la deuda nacional. En este contexto, no es posible conservar la paz sin un ejército y una armada poderosa, y sin dirigir la prosperidad interior al fin primordial de la defensa.

Tampoco puede hacerlo sin encontrar aliados poderosos. La negativa de Campomanes a que la Monarquía de Carlos IV contraiga nuevos compromisos es coyuntural, «hasta que cambie el sistema y equili-

⁷⁶ AC, 26/17. Borrador de las segundas observaciones.

⁷⁷ *Ibidem*. Sistema de España.

⁷⁸ *Ibidem*. Sistema de España.

brio con que nos gobernamos ahora»⁷⁹. Cuando esto ocurra, como quizá ya no tenga sentido la neutralidad, es preferible encontrar un respaldo. Está firmemente convencido de la imposibilidad de acción de una potencia aislada, tanto para convertirse en hegemónica como para mantener su independencia, y no duda de las ventajas de una alianza, que para ser satisfactoria debe cumplir con dos requisitos: unir potencias de poder similar y conjugar, o mejor completar, sus intereses recíprocos. Sin ambos, no puede hablarse de amistad, sino de subordinación.

La situación de guerra casi general en que se encuentra Europa, que va a incidir negativamente sobre todo en los estados más fuertes, debe ser aprovechada por España para fortalecerse y aumentar tanto su prestigio como su posición exterior; para ello, dirá el consejero de Estado, las medidas dirigidas a la consecución de una política de neutralidad armada, constituyen el medio más adecuado.

4. CONCLUSIÓN: LA NEUTRALIDAD IMPOSIBLE

La postura defendida por Campomanes dependía de tantos imponderables, que se hizo imposible a partir de la ejecución de Luis XVI. Hubiera necesitado de la fijación del conflicto en el frente germánico, de la cristalización del antagonismo anglo-ruso, y sobre todo del deseo francés de no abrir un frente en la frontera española. Nada de esto sucedió entonces. También implicaba marginar al cuerpo social del país, tanto a las clases privilegiadas como a las populares, del impacto de la revolución. Para un hombre acostumbrado a resolver los problemas con papel y pluma no era difícil dominar la carga emocional que la crisis provocaba, pero para la mayoría de sus contemporáneos, el desconcierto empezaba a pasar y se veían abocados a tomar una actitud combativa. Mientras el pensamiento contrarrevolucionario se difundía ampliamente por la península, apenas contenido por las restricciones de Aranda a los emigrados y sus intentos de controlar la campaña de movilización promovida por el clero, el Consejo de Estado se debatía en las dudas y la indecisión, y el mismo Godoy no sabía cómo conjugar sus deseos de ganarse la opinión real y popular, con el temor por las consecuencias⁸⁰.

Las circunstancias internacionales también cambiaron: la próspera Inglaterra empezó a manifestar un profundo movimiento contrario a los excesos y desórdenes de Francia, y se sintió amenazada. Pitt, cuan-

⁷⁹ *Ibidem* y 26/28.

⁸⁰ Sobre el interesante clima que precede la ruptura con Francia, la obra de R. HERR, *España y la Revolución del siglo XVIII*, Madrid, 1964, cap. X, recoge una acertada visión.

do se convenció de que los franceses iban a instalarse definitivamente en Bélgica empezó a pensar en actuar con energía y adoptó medidas militares. No pudo completarlas: el 1 de febrero la Convención le declaraba la guerra junto con Holanda. El 7 de marzo lo hacía a España, iniciándose así una etapa nueva, corta pero decisiva, de la política exterior española ⁸¹.

El resto de la actuación de Campomanes en el Consejo de Estado se inscribe dentro del marco de la guerra. Los problemas defensivos imponen la presencia de los generales, y el protagonismo de Godoy hace innecesarias las «reflexiones» de los consejeros. Su espíritu realista y práctico le llevó a prescindir de cualquier otra consideración que no fuera la situación bélica, y aunque en otros problemas siguió manteniendo sus opiniones, ya vimos que no secundó a Aranda en su airada defensa de la paz. Si esto era desacuerdo o simplemente prudencia no lo sabemos, aunque todo nos hace pensar que siguió interpretando los hechos a través de los moldes mentales del pensamiento de la Ilustración.

⁸¹ A. FUGIER, *La Revolución Francesa y el Imperio napoleónico*, vol. II, t. I de la *Historia de las relaciones internacionales*, dirigida por P. RENOUVIN, Madrid, 1967, pp. 845 y ss.