

Ministros y consejeros en la formación de la política colonial de Carlos III 1763-1776

Allan J. Kuethe



Tiempos de América, n°2 (1998), pp. 35-42

El reinado de Carlos III se recuerda por sus famosas y ambiciosas reformas que tocaron una amplia variedad de aspectos de la administración colonial en América. De estas reformas se destacaron una reorganización militar de atrevido alcance que incluyó una amplia expansión de las guarniciones veteranas, tanto la tropa fija como europea de refuerzo, y el establecimiento de un sistema de milicias disciplinadas en las principales plazas mayores del imperio y, frecuentemente, en ciertas comunidades interiores. Al lado de este costoso fomento de las fuerzas terrestres, se reafirmaron las estrategias tradicionales y también costosas de mantener y engrosar las fortificaciones costeras y de acelerar la construcción de fuerzas navales.

Para proveer los fondos de costear este programa fue indispensable el establecimiento de nuevos recursos de rentas reales y el mejoramiento de las medidas de recaudarlos administrativamente. Otra dimensión fundamental fue la modernización de las estructuras mercantilistas con la implementación de un sistema de comercio libre entre España y sus colonias. El objetivo de estas reformas era, obviamente, el fomento del poder militar, económico y financiero de España en Europa y en América fortaleciendo así su capacidad para combatir las fuerzas expansionistas de su enemigo británico.

Las causas de esta amplia reorganización colonial son generalmente entendidas en el amplio marco de la ambición ilustrada de fomentar el poder del estado económica y militarmente, y en el sentido inmediato de responder a la amenaza

militar británica que llegó a manifestarse temprano en el reinado de Carlos III con la pérdida de La Habana y de Manila en la Guerra de los Siete Años. Cuando el ejército de Albemarle entró en La Habana, el 14 de agosto de 1762, la monarquía, como nunca antes, entendió la necesidad de modernizar sus estructuras militares y administrativas así como las medidas de costear los inevitablemente elevados gastos que estas reformas ocasionarían, pero hubo una amplia variedad de opciones en cuanto a los medios para alcanzar aquellos objetivos. En otras palabras, las causas para las reformas de Carlos III son más o menos obvias dentro de su marco histórico, pero los procesos políticos que se desarrollaron para estructurar ese programa requieren un análisis cuidadoso y sofisticado, un análisis que tome en cuenta el carácter del liderato en la cúspide del gobierno y de las personalidades, de las rivalidades y del poder de ministros y consejeros individuales de la corte real.¹

Como rey, Carlos III se recuerda por el espíritu humanizador y libertador de su reinado, pero igualmente también por su preocupación por adelantar las medidas de equipar bien a su país para la guerra. La fuerza de su carácter se ve fácilmente, así como su afección y lealtad para los que le servían o le habían servido con dedicación y fidelidad. Carlos dependía mucho de sus ministros para manejar las vastas responsabilidades que la monarquía de su época ya había acumulado, y esto en un momento cuando la imagen correcta de un rey ya no le permitía involucrarse demasiado en los detalles de administración. Significativamente, parece que la muerte del ministro de Hacienda, el Conde de Valparaíso, al principio de su reinado, poco después de su reemplazo por el Marqués de Esquilache, afectó mucho a Carlos, y desde aquel tiempo Su Majestad tuvo gran aversión a cambiar ministros. Al mismo tiempo, es fundamental reconocer que el rey intentó mantener un equilibrio en su gabinete entre las distintas facciones de la política de su día, entre reformadores y conservadores, manteístas, aragoneses y golillas. Cuando era necesario, prefirió maniobrar alrededor de un ministro que le presentaba un obstáculo para sus designios en vez de reemplazarlo y así poner en peligro el balance de las distintas fuerzas representadas en su gobierno. Así es que hubo un nivel impresionante de flexibilidad dentro de las estructuras del gobierno y entre las distintas mesas y poderes

¹ Lo que he dicho sobre estos asuntos hasta el momento se encuentra en "The Esquilache Government and the Reforms of Charles III in Cuba", con Lowell Blaisdell, *Jahrbuch für Geschichte von Staat...*, 1982: 117-36; "El Consulado de Cádiz y el Decreto de Comercio Libre de 1765", con G. Douglas Inglis, en *Andalucía y América en el siglo XVIII*, editado por Bibiano Torres Ramírez y José Hernández Palomo (Sevilla, 1985) I: 108-22; "Absolutism and Enlightened Reform: Charles III, the Establishment of the 'Alcabala' and Commercial Reorganization in Cuba", con G. Douglas Inglis, *Past and Present: A Journal of Historical Studies*, n° 109 (noviembre 1985): 118-43; "French Influence and the Origins of the Bourbon Colonial Reorganization", con Lowell Blaisdell, *The Hispanic American Historical Review*, n°71 (agosto 1991): 579-607; "La desregulación comercial y la reforma imperial en la época de Carlos III", *Historia Mexicana*, n°4 (1991), pp. 265-292; "The Regulation of 'Comercio Libre' of 1765 and the Spanish Caribbean Islands", en *Primer congreso internacional de historia económica y social de la cuenca del Caribe, 1763-1898*, redactado por Ricardo E. Alegría, San Juan, 1992, 191-208.

individuales de los ministros, más de lo que normalmente se ha entendido. Es esta realidad la que hace difícil discernir los iniciadores del pensamiento reformador que definió los programas para América. Y además, el Consejo de Indias, aunque ya solamente una sombra de su poder anterior, todavía conservaba un papel consultativo clave y constituyó un instrumento político más en la corte de Carlos III.

Uno de los primeros ejemplos de este fenómeno, y quizás el más importante, es el caso de Cuba y el programa reformador llevado a cabo en la isla a manos del Conde de Ricla, gobernador y capitán general, y del Mariscal de Campo Alejandro O'Reilly, su auxiliar militar. Primo del poderoso Conde de Aranda, Ricla, antes de que el Tratado de París devolviera La Habana a España a cambio de La Florida, había propuesto la introducción del sistema de milicias disciplinadas en la isla, junto con una expansión del ejército veterano y una ambiciosa reconstrucción y ampliación de sus defensas terrestres. Al aceptar esta propuesta y nombrar a Ricla para ejecutarla, el monarca estableció la Junta de Ministros para revisar y dirigir la conducta de Ricla y O'Reilly al implementar la reforma militar así como avanzar las medidas económicas y administrativas paralelas necesarias para mantener el fortalecimiento militar.

El establecimiento de la Junta de Ministros es un ejemplo muy relevante de la táctica de Carlos III de circundar a un ministro difícil para adelantar su agenda. El ministro en cuestión lo era el venerable Bailío Fray Julián de Arriaga, nombrado ministro de Indias y de Marina como parte de la reacción política que siguió la caída del Marqués de la Ensenada en 1754. Presidente de la Casa de Contratación al tiempo de su ascenso, Arriaga se identificó estrechamente con los intereses del puerto gaditano y su consulado y, es más, era conservador por excelencia por disposición y filosofía. Las virtudes del bailío eran su incuestionable integridad y su aceptable capacidad administrativa. Comandaba la afección y respeto personal de todos. Como oficial naval, entendía la necesidad de reorganizar las fuerzas armadas de Cuba, pero se opondría a cualquier innovación ambiciosa que amenazara las estructuras tradicionales y, sobre todo, las comerciales.

Dado el desastre que representaba la pérdida de La Habana a manos británicas, hubiera sido fácilmente justificable y defensible que Carlos destituyese a Arriaga como responsable dado su doble papel de ministro de Indias y de Marina. Se pudiera haber puesto a sus pies la falta de preparación militar habanera; y significativamente, el Ministro de Estado y Ejército Ricardo Wall había dimitido por su parte en el desastre. Pero ese no era el estilo del monarca ilustrado y, además, parece que prefirió mantener un respetable peso conservador en su gabinete al momento de intentar reformas ambiciosas y, en un sentido real, peligrosas, como un tipo de contrapeso a los innovadores.

Para completar la Junta de Ministros y darle una mayoría reformadora Carlos añadió a la Junta al Ministro de Hacienda Esquilache, quien aceptó también Guerra al dimitir Wall, y, finalmente, al Marqués de Grimaldi, quien había regresado de su embajada en París para hacerse cargo de Estado en octubre. Los dos eran italianos, Esquilache habiendo acompañado a Carlos desde Nápoles y Grimaldi trasladado anteriormente. Los dos

gozaban de la amistad personal del rey y de su confianza política. Y ellos compartían con Su Majestad la opinión de que, por necesidad, la ocasión demandaba cambios radicales en Cuba. De esta manera Carlos pudo avanzar su programa reformador sin un cambio excesivo de personal.

La Junta de Ministros se reunía cada jueves para tratar los asuntos que surgían en conexión con el trabajo de Rícla en Cuba así como para planear el programa más amplio para las colonias Americanas.² Aunque Arriaga se encontraba consistentemente en oposición, la voz de los italianos se sobrepuso. En este contexto, Esquilache emergió como el poder dominante de la Junta. En una ocasión reveladora, cuando Arriaga se quejó porque Su Majestad había nombrado unos oficiales pertenecientes al Ministerio de Indias sin consultarle, Carlos le recordó que él debía estar agradecido de que a pesar de lo ocurrido en La Habana en 1762 él todavía mantenía su ministerio.³ Yendo más lejos, el Rey concedió el título de Consejero de Estado a Esquilache y a Grimaldi pero no a Arriaga.⁴ Pero con todo, el bailío quedó firme en su despacho.

Bajo estas circunstancias, Esquilache mantuvo una vía independiente de comunicación con Cuba por el ramo militar y por donde manejó lo tocante a guerra.⁵ Y contra la oposición de Arriaga, pero con el respaldo de Grimaldi, él delineó el Real Decreto del 16 de octubre de 1765, autorizando comercio libre entre Cuba y las otras islas caribeñas con nueve puertos españoles, Cádiz incluso; y obtenida la aprobación del rey, el italiano mandó el documento al Ministerio de Indias para que el ministro lo mandara a las colonias bajo su rúbrica.⁶ Pasó lo mismo con la Real Orden que racionalizó la estructura de rentas reales en Cuba.⁷ Un año antes, Esquilache había establecido la Intendencia de Guerra en Cuba, gestión que también había mandado a Arriaga para enviar la Real Orden a la isla por la vía reservada de Indias:

Haviendo resuelto el Rey que la Isla de Cuba se establezca una intendencia, y que el intendente resida en la Habana, y conozca las cajas de Hacienda y Guerra, se ha formado de su real orden las intrucciones a que debe reglarse...y me manda SM pasarla a V.E. para que en su virtud se expidan por V.E. los despachos, y orns. correspondiente a su cumplimiento.⁸

² No hubo una memoria sistemática de estas reuniones pero los observadores franceses sí reportaban de ellas. *Archives des Affaires Etrangères: Correspondance Politique Espagne*, tomos 539-40.

³ Embajador Marquis d'Ossun a Ministro de Estado Duc de Choiseul, Madrid, 8 de marzo, 1764, *ibid.*, tomo 540, folios 182-86.

⁴ José Antonio ESCUDERO, *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, Madrid, 1979, pág. 297.

⁵ Archivo General de Indias (AGI), Santo Domingo (SD), legajos 2077, 2078, 2218, 2120.

⁶ Dictamen, Esquilache, San Ildefonso, 25 de septiembre, 1765; Arriaga a Grimaldi, San Ildefonso, 27 de septiembre, 1765; Real Instrucción, San Lorenzo, 16 de octubre, 1765; y Esquilache a Arriaga, San Lorenzo, 27 de octubre, 1765. AGI, SD, legajo 2188.

⁷ Real Orden, San Lorenzo, 16 de octubre, 1765, AGI, SD, legajo 2188.

⁸ Esquilache a Arriaga, San Ildefonso, 13 de octubre, 1764, Archivo General de Simancas, Hacienda, legajo 2342.

Arriaga sufrió estos reveses políticos -una vez realidad- con una resignación y paciencia muy de acuerdo con su carácter laudable, pero cuando aún estaban sin resolver luchaba para resistir los planes de Esquilache. Una de sus tácticas era mandar los asuntos al Consejo de Indias donde dominaba gente tan conservadora como él, incluso su presidente, el Marqués de San Juan de Piedras Albas, y Esteban Abaria, quien había servido bajo Arriaga en la Casa de Contratación, llegando a hacerse presidente después del ascenso del bailío a Indias y a ganar nombramiento al Consejo en 1763. Las consultas al Consejo debían haber llevado bastante peso por sus convicciones; pero Esquilache, un forastero con poco respeto hacia las tradiciones españolas y sus proclividades políticas, prestó escasa atención al juicio de aquel cuerpo, y a la voz del ministro de Indias. Para el historiador, la ilusión que pueden producir estas relaciones y realidades es concluir que el responsable de las reformas de Cuba fue el que firmó los papeles y los mandó a las colonias por su ministerio, pero no fue así.

En muchos otros casos es necesario, como en este ejemplo, determinar las realidades políticas que existieron detrás de las apariencias. El autor de la visita de José de Gálvez a Nueva España, por ejemplo, fue Esquilache, un hecho que, podemos notar, nos ayuda a explicar al menos algunos de los misteriosos choques que ocurrieron entre los oficiales reales funcionando en aquel virreinato, ya que se ve claramente que ellos debían su lealtad a rivales en Madrid.⁹ En el caso de Cuba, una clave importante para el presente autor al estudiar estas realidades interministeriales fue descubrir que muchos de los documentos importantes tocantes a las reformas se quedaron en los archivos del Ministerio de Hacienda, los que hoy día están en Simancas.¹⁰

La sabiduría de Carlos III de mantener un equilibrio político en su real gabinete se hizo aparente cuando estalló el violento Motín de las Capas y los Sombreros contra la política de Esquilache en marzo de 1766. La gravedad de la protesta fue tal que convenció al rey a huir a Aranjuez y a desterrar a Esquilache para calmar la furia de la muchedumbre. En estos momentos de xenofobia, cuando la voz popular demandaba un fin a la influencia extranjera en el gobierno español, tener a su lado al respetado Fray Arriaga como ministro de las Indias y de Marina tuvo que haber sido confortante.

Es bien conocido que el proceso histórico normalmente no marcha en líneas rectas sino con pasos que, sobre todo en el sentido inmediato, varían mucho en su ritmo y su dirección. El reinado de Carlos III no fue excepción a esta norma dado que el impulso hacia la reforma era errático, variando mucho durante los años por su alcance e intensidad. Las razones principales para este fenómeno se encuentran dentro del círculo de ministros que rodeaba al rey y en el mismo monarca y su reacción al clima político del momento. Esquilache fue reemplazado por Juan Gregorio Muniain en Guerra y Miguel

⁹ Esquilache a Arriaga, San Ildefonso, 30 de julio, 1764; y el Pardo, 11 de marzo, 1765. AGI, México, legajo 1245.

¹⁰ AGI, Hacienda, legajo 2342.

de Muzquiz en Hacienda, ninguno de ellos dispuesto a seguir los pasos de Esquilache quien ya se encontraba en Mesina. Muzquiz era de una orientación reformadora y pronto llegó a ser confidente del rey, pero en vista de la violencia de marzo de 1766, su política, así como la de su jefe, fue comprensiblemente cauta. Esta postura, en su configuración general, no cambió por diez años.

Aunque el periodo 1766-1776, desde la caída de Esquilache hasta los principios del ministerio de José de Gálvez, visto en conjunto representó una pausa en el avance del programa reformador, hubo cambios bajo la superficie que revelan mucho sobre el carácter del gobierno de Carlos III y que nos explican mucho en cuanto a la reorganización colonial que últimamente llegó a realizarse. Es evidente que no hubo pasos mayores durante estos diez años; pero hacia el fin del periodo, los reformadores asumirían de nuevo la iniciativa.

Además de la falta general de avances nuevos en la agenda reformadora, el mejor ejemplo que tenemos de la reacción contra el programa de Esquilache fue el intento llevado a cabo por Arriaga y el Consejo de desmontar el programa del Visitador General José de Gálvez en México. Mandado a Nueva España en 1765 para establecer las medidas de sostener administrativa y financieramente la reforma militar que ya se desarrollaba bajo el mando del Teniente General Juan de Villalba. Gálvez implantó una variedad de iniciativas controversiales, incluso, por Instrucción del 11 de febrero de 1767, la práctica de cobrar una alcabala de cuatro por ciento en Veracruz, al entrar las mercancías de Cádiz.¹¹ Cuando las protestas le llegaron, el confiado Arriaga las mandó al Consejo de Indias. La recomendación de la consulta, 10 febrero 1768, fue la revocación de la mayor parte de lo propuesto por Gálvez, incluso su Instrucción; el Consejo de Indias obviamente intentó destruir la visita de esta criatura del exiliado Esquilache.¹² El aparentemente victorioso Arriaga trajo la opinión del Consejo al rey.

Es en esta coyuntura que aparece la fuerza de la personalidad del rey, su agilidad política y su capacidad de líder. En vez de actuar inmediatamente, Carlos se demoró y cambió el momentum político pidiendo el dictamen del Virrey Croix, quien había sido nombrado por Esquilache. Como era de esperar, sus recomendaciones en general respaldaron las iniciativas de Gálvez.¹³ En un momento histórico clave, el 3 de marzo de 1769, el rey volvió a portarse como rey, sacando el asunto del Consejo de Indias y refiriéndolo a los ilustrados señores fiscales del Consejo de Castilla, Pedro Rodríguez Campomanes y José de Monino, el futuro Conde de Floridablanca.¹⁴ La importancia de esta maniobra política real es difícil de sobreestimar y revela mucho de la táctica administrativa de Carlos

¹¹ AGI, México, legajo 1245. Para las protestas, legajo 1250.

¹² AGI, México, legajo 1249.

¹³ Real Orden, Aranjuez, 18 de abril, 1768; y Croix a Arriaga, México, 28 de septiembre, 1768. AGI, México, 1250.

¹⁴ Real Orden, Madrid, 3 de marzo, 1769. AGI, México, legajo 1245.

III. Como en el ejemplo de la formación de la Junta de Ministros para anular el poder de Arriaga, Carlos ya utilizaba el Consejo de Castilla para hacer lo mismo con el Consejo de Indias. Ya tres años después del Motín de Esquilache, el monarca volvió a sentirse dispuesto a cambiar el balance en favor de las reformas, pero en el sentido limitado de sostener algo que ya estaba en marcha. En su reporte del 20 de abril de 1771, los señores fiscales, por supuesto, aconsejaron la preservación de las reformas de Gálvez y el rey accedió graciosamente.¹⁵

El campo de batalla principal, como es de suponer, siguió siendo el programa de la desregulación del sistema comercial. En este campo, el asunto más controvertido durante estos años fue el de llamadas a puertos múltiples dentro del sistema de comercio libre del Caribe. Según el Reglamento de 1765, un comerciante tuvo que declarar por adelantado el puerto en el que quiso tocar cuando se dio a la vela en España, encontrándose limitado a aquel puerto, esto a pesar de que el comercio intercolonial entre las Islas Barloventos había sido sancionado. Esta medida, probablemente un gesto para pacificar a los críticos del Real Decreto, resultó seriamente desventajosa para el nuevo sistema comercial. Aunque el volumen de comercio entre los puertos de España y las islas aumentó a buen paso, todavía se perdió mucho por razón de la inflexibilidad del sistema. Sencillamente, un buque no podía dejar parte de su carga en un sitio y lo demás en otros, lo que podía costarle seriamente si tenía la mala suerte de escoger un puerto saturado con el tipo de mercancías que cargaba.

Los mercaderes de Barcelona en 1773 redactaron una solicitud pidiendo permiso para que sus buques, la mayor parte de ellos saetías pequeñas, pudieran llevar sus cargas a los puertos del Caribe a su discreción, buscando sus oportunidades. Su explicación era que de otra manera ellos llegaban a un sitio y descubrían una demanda limitada y la imposibilidad de continuar la búsqueda de otras salidas.¹⁶ Esta petición representó una continuación lógica de la dirección de la reforma comercial que apuntaba hacia estructuras mas flexibles para acomodar un tipo de comercio más complejo que en tiempos anteriores, en el que destacaban productos agrícolas además de metales preciosos.

La dificultad, como siempre, fue la resistencia del Consulado de Cádiz, que justamente veía cualquier paso hacia la desregulación como una amenaza a su monopolio, y de los ministros y consejeros conservadores que estaban de su parte. Cinco años antes, una petición similar de Málaga, pidiendo el derecho de llevar sus vinos a múltiples puertos, sufrió un revés absoluto. Aparentemente en búsqueda de una audiencia favorable, los malagueños mandaron su solicitud a la vía reservada de Hacienda, por manos de Miguel de Muzquiz, pero en esta época el reformismo se quedó estancado en la corte, y el cauto ministro refirió el asunto al Ministerio de Indias y, así, a manos de Arriaga. El

¹⁵ AGI, México, legajo 1250.

¹⁶ Solicitud, mercaderes de Barcelona, 28 de septiembre, 1773. AGI, Indiferente General, legajo 2410.

bailío lo remitió a su amigo, el Consejero Esteban Abaria, para su dictamen, una táctica fácil para delegarlo al olvido.

Quizás más conservador que Arriaga, el consejero predijo una multitud de males y sobre todo una explosión de contrabando, si tales libertades excesivas fueran permitidas. Cuando los malagueños pidieron un dictamen a su solicitud, Arriaga simplemente les dijo que el permiso les había sido denegado.¹⁷

Pero al tiempo de la solicitud de Barcelona la política de la corte había cambiado. El rey ya había recuperado su valor y había apoyado la visita de Gálvez a México. Esta vez, Muzquiz, ya reflejando el nuevo clima, se hizo cargo del asunto y con el respaldo de Grimaldi fácilmente lo resolvió a la satisfacción de los catalanes. La Resolución Real del 23 de abril de 1774, significó que la marcha hacia la reforma había empezado de nuevo, aunque modestamente. Arriaga, quien ya había llegado a una edad muy avanzada, la aceptó con resignación.¹⁸

La muerte de Arriaga en enero de 1776 y el nombramiento de Gálvez como ministro de Indias, que coincidieron con los primeros pasos serios hacia la revolución en las colonias británicas y con la posibilidad de una venganza militar, abrió la puerta a las ambiciosas medidas que se asocian con esta etapa de las reformas de Carlos III. Entre ellas está el famoso Reglamento de Comercio Libre de 1778 que lógicamente se acredita a Gálvez, pero que es menester recordar que esta legislación fue una continuación lógica del programa lanzado por el Ministro de Hacienda y Guerra, Esquilache, no por el conservador ministro de Indias, y avanzado en su momento oportuno por el Ministro de Hacienda Muzquiz. Es también de notar que el rey reestableció el impulso reformador por medio de los fiscales del Consejo de Castilla al tiempo en que funcionarios aversos a reformas dominaban el Consejo de Indias. No deja de tener importancia que cuando Carlos nombró a Gálvez al Ministerio de Indias no le dió el de Marina, como había sido el caso con Arriaga, sino el gobierno del Consejo de Indias. De esta manera, abrió el paso a las urgencias reformistas del momento ya que el espectro de la guerra avanzaba sobre América.

Este análisis hace evidente lo fructífero que es buscar la realidad histórica por debajo de las apariencias que nos ofrece la legislación promulgada por vía del Ministerio de las Indias. El error, al contrario, sería caracterizar a Julián de Arriaga como gran reformador, algo que sería una injusticia para él -al menos de su punto de vista- y no apreciar la complejidad de la política en la corte de Carlos III. De cierta manera, los años anteriores a Gálvez, y sobre todo la década posterior al exilio de Esquilache, cuando el futuro de las reformas era impredecible, son probablemente más reveladores del carácter de la monarquía carolina que los años de actividad intensa después de 1776. 

¹⁷ Expediente, mercaderes de Malaga, 1768-1770. AGI, Indiferente General, legajo 2410.

¹⁸ Arriaga a Muzquiz y Muzquiz a Arriaga, Aranjuez, 12 y 23 de abril, 1774; y Real Resolución, Aranjuez, 23 de abril, 1774. AGI, IG, legajo 2411.