

## La América española y Napoleón en el Estatuto de Bayona

(The Spanish America and Napoleon in the Statute of Bayonne)

Domínguez Nafría, Juan C.  
Univ. CEU de San Pablo. Fac. de Dcho.  
Isaac Peral, 58. 28040 Madrid  
domnaf@ceu.es

BIBLID [ISBN: 978-84-8419-179-7 (2009); 315-346]

---

*La política de Napoleón Bonaparte con respecto a España tuvo por distintos cambios de orientación. En la etapa de gobierno de su hermano José como rey de España, desarrolló en la Constitución o Estatuto de Bayona de junio de 1808, un nuevo modelo institucional de participación política de los americanos, que por las circunstancias de la Guerra de la Independencia no pudo aplicarse.*

*Palabras Clave: Indias. Estatuto de Bayona. Napoleón Bonaparte. José Bonaparte. Independencia de América.*

*Napoleon Bonapartek Espainian egindako politikak zenbait joera-aldaketa izan zituen. José bere anaia Espainiako errege izan zenean, amerikarrek parte-hartze politikoa zuten erakunde-eredu berri bat garatu zuen 1808ko ekaineko Konstituzioan edo Baionako Estatutuan, baina Independentzia Gerra zela-eta ezin izan zen aplikatu.*

*Giltza-Hitzak: Indiak. Baionako estatutua. Napoleón Bonaparte. José Bonaparte. Amerikako independentzia.*

*La politique de Napoléon Bonaparte vis-à-vis de l'Espagne adopte différentes orientations. Durant l'étape de gouvernement de son frère José, comme Roi d'Espagne, elle développe, par le biais de la Constitution ou Statut de Bayonne de juin 1808, le nouveau modèle institutionnel américain de participation politique, qui n'arrive cependant pas à être appliqué, comme conséquence de la Guerre de l'Indépendance.*

*Mots Clé : Indes. Statut de Bayonne. Napoléon Bonaparte. José Bonaparte. Indépendance de l'Amérique.*

## 1. EL PENSAMIENTO DE NAPOLEÓN SOBRE AMÉRICA

A comienzos del siglo XIX Francia necesitaba la colaboración de España como aliada y baluarte de la defensa continental frente a Inglaterra. No era una situación nueva, venía ya planteada desde comienzos del siglo XVIII, y pese a que las circunstancias políticas fueran diferentes, al menos en Francia, Taylleran había reconocido que: “De todos los estados de Europa, ninguno hay cuya suerte esté más ligada a Francia que España. Ésta es o una amiga útil o una enemiga peligrosa”<sup>1</sup>.

Bajo dicho planteamiento, Napoleón concibió sucesivamente cuatro estrategias en sus relaciones con España. La primera consistió en mantener la alianza que, a imitación de los pactos de familia entre los Borbones españoles y franceses, funcionaba ya desde el tratado de San Ildefonso de 1796, y que Bonaparte mantuvo al suscribir con Carlos IV el tratado secreto de 1 de octubre de 1800. Posteriormente proyectó el desmembramiento del territorio español y portugués (1807). Al poco, tiempo decidió la sustitución de la dinastía reinante en España (1808), y finalmente intentó ejecutar su anterior decisión de desmembrar España (1809-1812)<sup>2</sup>.

Tantos cambios de dirección fueron producto de su pragmatismo político y de las variables relaciones internacionales. En Santa Elena dirá: “no me obstinaba en plegar las circunstancias a mis ideas, sino que me dejaba en general conducir por aquéllas”<sup>3</sup>.

Napoleón ante todo era un artillero y un político pragmático, pero las decisiones que adoptaba también estuvieron influidas por su ideología revolucionaria de los primeros años, por su formación científica y por sus numerosas y eruditas lecturas. Precisamente, en lo que respecta a la América española, entre estas lecturas destacan los escritos del abate Raynal, de quien sin duda obtuvo una idea bastante negativa de la situación en la que se encontraba la inmensidad de aquellos dominios y unas cifras poco exactas de las cantidades de oro y plata que había recibido España de sus Indias<sup>4</sup>.

Su opinión sobre los naturales de los territorios americanos también estuvo influenciada por su primera esposa, Josefina, natural de la isla de Martinica, a quien Bonaparte calificaba de “criolla” en unos términos poco elogiosos: “Jose-

---

1. Minuta de Taylleran sobre cómo debe actuarse en España, Bayona 24 de abril de 1808, en SANZ CID, Carlos, *La Constitución de Bayona*, Madrid, Ed. Reus, 1922; pág. 61, n. 1.

2. Sobre estas cuestiones me remito a mi trabajo *El pensamiento de Napoleón Bonaparte sobre las Indias*, en *Actas del XV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*. Universidad de Córdoba, 2005, t. II; págs 961-990.

3. LAS CASES, Conde de, *Memorial de Napoleón en Santa Elena*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2003; pág. 694.

4. “¿Quién os responderá de la fidelidad de vuestros súbditos a larga distancia? No puede abrazar millares de leguas vuestro cetro, ni son capaces de suplirlo más que imperfectamente vuestras escuadras. El decreto que ha pronunciado sobre vuestras colonias, es el siguiente: o renunciaréis de ellas, o ellas de vosotros.” (RAYNAL, Guillaume-Thomas, *Historia filosófica de las dos Indias*, t. IV, pág. 112; la cita en *De los pueblos y gobiernos*, Londres, Imp. Davison, 1823, pág. 85).

fina gustaba en exceso del lujo, el desorden, el abandono del gasto, naturales en los criollos”<sup>5</sup>. Dirá de ella en Santa Elena.

El emperador tampoco entendió bien la configuración política de las inmensas y heterogéneas Indias españolas, que nunca se habían considerado “colonias”, sino provincias o reinos dotados de un ordenamiento jurídico especial. De la misma forma que tampoco entendió la vinculación espiritual y cultural entre España y América, que históricamente había sido muy distinta a las relaciones de Francia con sus colonias. Napoleón siempre las consideró como algo diferente, primero a Francia y luego a su imperio europeo.

Tampoco creía en el colonialismo tradicional, sino en el libre comercio y navegación. A este respecto, su pensamiento sobre el sistema colonial puede sintetizarse en las siguientes ideas dictadas al conde de Las Cases:

El sistema colonial que hemos conocido se ha acabado para nosotros, y lo está para todo el continente europeo; debemos renunciar a él y desde ahora volver nuestros ojos a la libre navegación de los mares y la entera libertad del intercambio universal<sup>6</sup>.

Napoleón siempre estuvo marcado ideológicamente por la Revolución, pero tampoco debe olvidarse la influencia de su padre, Carlo María Buonaparte, que fue un abogado luchador por la independencia de Córcega, y que él mismo tampoco fue ajeno a la actividad revolucionaria del líder independentista corso Paoli. Tal vez por ello, mostró cierta inclinación, e incluso simpatía, por los movimientos independentistas en la América española, por entonces aún muy embrionarios.

Otro aspecto que formó parte significativa de su estrategia con respecto al continente americano, fue la admiración que sentía por el régimen político de los Estados Unidos, cuya independencia consideraba un orgullo para Francia. Incluso llegó a manifestar en alguna ocasión su deseo de exiliarse allí, como de hecho lo hizo su hermano José. Además, participaba de la idea, bastante generalizada en aquellos momentos, de que los dominios españoles seguirían el camino de la independencia iniciado por la nación norteamericana<sup>7</sup>.

En no pocas ocasiones utilizó como modelo el régimen político de los Estados Unidos como referente de sus proyectos. Así, por ejemplo, en el *Memorial de Santa Elena*, Napoleón explicó su ascenso al poder y sus funciones como primer cónsul comparándolas con las del presidente de los Estados Unidos, al tiempo que justificaba cómo aquel primer cónsul, que debía ser el presidente de una república, se convirtió sorprendentemente en el fundador de una pretenciosa dinastía imperial:

---

5. LAS CASES, *Memorial*; pág. 289.

6. *Ibidem*; pág. 368.

7. *Ibidem*; págs. 304-305.

El primer cónsul era un verdadero presidente de América, [pero] envuelto en gasa, bajo formas que aún imponía el espíritu receloso del momento... Si yo hubiese estado en América de buena gana hubiese sido un Washington... En cuanto a mi, yo no podría ser más que un Washington coronado. No era sino en un congreso de reyes en medio de reyes convencidos o dominados, donde yo podía llegar a serlo<sup>8</sup>.

Sin embargo, lo que más condicionó su política atlántica fue Inglaterra y su debilidad naval frente a ella. Napoleón sacralizaba la libertad de navegación que, según él, impedían los ingleses. Frente a ellos opuso un férreo bloqueo comercial en la Europa continental, que pretendió establecer con los edictos imperiales de Berlín, de 21 de noviembre de 1806, y de Milán de 17 de diciembre de 1807:

¿Qué es lo que yo quería de Inglaterra? ¿su destrucción? Sin duda no; yo sólo le pedía que finalizara con una usurpación intolerable; el goce de derechos imprescriptibles y sagrados; la liberación, la libertad de los mares;...<sup>9</sup>

En efecto, una constante en el pensamiento napoleónico era la eliminación del poder naval inglés, para lo que necesitaba de aliados. España debía ser el principal, pues sus intereses solían chocar con los de los ingleses, de ahí que, bajo la presión diplomática francesa, el bloqueo fuera asumido como propio por Carlos IV el 21 de noviembre de 1806. Al tiempo que Napoleón intentaba evitar que los ingleses controlaran el comercio entre el continente europeo y la América española.

## **2. ACTITUDES DE NAPOLEÓN CON RESPECTO A ESPAÑA Y SUS DOMINIOS AMERICANOS**

La alianza entre España y Francia, a modo de los “pactos de familia” del siglo XVIII, funcionó con algunas dificultades hasta que Napoleón perdió la confianza militar en España con el desastre de Trafalgar (21 de octubre de 1805) y la confianza política en Carlos IV, sobre todo tras la equívoca postura de Manuel Godoy ante la Cuarta Coalición de 1806. A partir de aquel momento el emperador comenzó a poner en práctica los planes para la ocupación y desmembramiento de España, aprovechando la excusa de la invasión y reparto de Portugal pactada en el tratado de Fontainebleau de 27 de octubre de 1807<sup>10</sup>.

A los pocos meses, el 24 de febrero de 1808, el embajador español Izquierdo, recibió una lista de propuestas para que las trasladara a Carlos IV. Dichas propuestas se concretaban en que aceptase un tratado de libre comercio entre los dominios de las dos potencias, la entrega de las plazas fuertes españolas necesa-

---

8. *Ibidem*; pág. 132.

9. *Ibidem*; págs. 434.

10. ARTOLA, Miguel. *Los Afrancesados*, Madrid, Alianza Editorial; 1989, págs. 63-89.

rias para la seguridad de los ejércitos franceses camino de Portugal, y ceder a Francia las provincias al norte del río Ebro a cambio de Portugal<sup>11</sup>.

Posteriormente, el 19 de marzo de 1808, se produjo el motín de Aranjuez, e inmediatamente Napoleón reorientó su política con respecto a España. Cambió así su plan de desmembramiento y pasó a ejecutar el de la sustitución dinástica, que probablemente también venía preparando como alternativa desde finales de 1807. Sin embargo, la sustitución dinástica trajo consigo el compromiso de mantener la integridad de España y las Indias bajo el gobierno de uno de sus hermanos.

Tras las renunciaciones a sus derechos al trono de España por Carlos IV y Fernando VII, los acontecimientos se desarrollaron con rapidez. El 10 de mayo el emperador escribía a su hermano José animándole con las riquezas de la América española a dejar el trono de Nápoles<sup>12</sup>, y el 4 de junio siguiente le proclamaba en Bayona “rey de las Españas y de las Indias”. Con ello Napoleón abandonaba, por el momento, sus proyectos de incorporar a Francia parte de España y de apoyar la independencia de las Indias españolas.

Bajo la orientación de sus ministros españoles afrancesados, José aspiró desde el primer momento a ser un monarca integrador. El activo sacerdote ilustrado Juan Antonio Llorente dirá de él: “... siempre se inclina mucho más a lo que tenga mayor conformidad con las ideas y costumbres españolas”<sup>13</sup>. Algo que Bonaparte, desde su exilio de Santa Elena, consideraría un grave error político de su hermano:

Coloqué a uno de mis hermanos a su cabeza; pero fue el único extranjero en medio de ellos. Respeté la integridad de su territorio, su independencia, sus costumbres, el resto de sus leyes<sup>14</sup>.

José probablemente quiso encabezar una nueva monarquía reformista, entre cuyos objetivos también se encontraba el de mantener la integridad de los territorios españoles a uno y otro lado del Océano. En dicho sentido, el propio emperador ya había expresado con anterioridad estos planes. Por ejemplo, en una carta a su lugarteniente en España, Joaquín Murat, fechada el 10 de abril de 1808, le dice “Podéis declarar verbalmente que mi intención no es sólo conservar la integridad e independencia del país, sino los privilegios de todas las clases”. Y en el acuerdo entre Godoy y Duroc, de 5 de mayo de 1808, por el que

---

11. Este plan ya se había proyectado con anterioridad por Tayllerand. (Vid. FUGIER, André, *Napoleón et l'Espagne, 1799-1808*, París, Libraire Félix Alcan, 1930, 2 t., II; págs. 416-417).

12. “La Nación, por medio del Consejo Supremo de Castilla, me pide un rey. Es a vos a quien destino esta corona.... España no es lo que el reino de Nápoles, se trata de once millones de habitantes, más de 150 millones de ingresos, sin contar con las inmensas rentas y las posesiones de todas las Américas.” (En ARTOLA, *Los afrancesados*; págs. 86-87).

13. LLORENTE, Juan Antonio, *Discurso heráldico sobre el escudo de armas de España. Leído en la asamblea Nacional Española que se celebró en la ciudad de Bayona, Imperio de Francia, en el mes de julio del año 1808*, Madrid, Alban y Cia., 1809; págs. 31-32.

14. LAS CASES, *Memorial*; págs. 658.

se pactaron las condiciones de la renuncia de Carlos IV al trono de España, se dice en la estipulación primera: “La integridad del reino será mantenida”<sup>15</sup>.

No se menciona expresamente que dentro de la idea de “reino” también quedaban incluidas las Indias, pero así era, pues la unidad de España en aquel momento no sólo afectaba a los territorios peninsulares, sino también a los americanos. Por ello, con objeto de retenerlos y para que no cayeran en manos inglesas, Napoleón ordenaba con reiteración a Murat que enviase a las Indias comisionados, barcos y armas, y que todas las corporaciones comerciales de la Península escribieran a sus delegados y representantes en América, para exponer las numerosas ventajas de que aceptasen a la nueva dinastía.

Entre otras muchas operaciones, el mismo emperador llegó a enviar un agente, el marqués de Sassenay, que debía convencer al virrey del Río de la Plata, Santiago Liniers, de origen francés, para que apoyase a su hermano José como nuevo rey de España<sup>16</sup>. Todo se encaminaba a que aquellos territorios fueran capaces de resistir a los ingleses, aunque si por la vía del convencimiento no se lograba la fidelidad de los americanos a José, Napoleón no descartaba realizar expediciones de ocupación de algún territorio de las Indias españolas<sup>17</sup>.

### 3. LA CONVOCATORIA DE LA ASAMBLEA DE BAYONA

Los colaboracionistas o afrancesados que participaron en la elaboración de la Constitución o Estatuto de Bayona, en buena parte habían sido reformistas ilustrados con Carlos III<sup>18</sup>. No pensaban ni mucho menos que la monarquía absoluta de origen divino fuera un modelo a seguir, pero encontraban que la “Revolución” había sido demasiado anárquica y peligrosa. Temían las revueltas populares, como la del 19 de marzo, o la más cruenta del 2 de mayo. Por ello, siempre justificaron su aceptación de la nueva dinastía con los argumentos de que así evitaban una desastrosa guerra con Francia, la consiguiente amputación de las provincias al norte del río Ebro, y la inevitable pérdida de las Indias<sup>19</sup>.

---

15. SANZ CID. *La Constitución de Bayona*; pág. 55, 63 y 64 n. 2.

16. Sassenay puede que fuera el más importante, pero no el único. Con anterioridad a los sucesos de Bayona Napoleón había enviado varios agentes “para ganarse la buena voluntad de los hispanoamericanos”. Después de las abdicaciones envió a treinta y dos nuevos comisionados. (ARTOLA, Miguel. “Los afrancesados y América”, en *Revista de Indias*, nº 35, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, enero-marzo, 1949; págs. 541-567, 544-546).

17. “Hay efervescencia en España [escribe a su ministro de Marina Dècres]. Tal vez se calme rápidamente. Si no se apacigua pronto, se propagará sin duda a las colonias y entonces tendré necesidad de expediciones totalmente preparadas para tomar posesión de alguna de ellas”. (*Ibidem*; págs. 550-551).

18. En afirmación de ARTOLA. “... el ilustrado de Carlos III fue el afrancesado de 1808”. (*Los afrancesados*; págs. 41 y 46).

19. Son numerosas estas referencias en la interesantísima “Memoria de D. Miguel José de Azanza y de D. Gonzalo O´Farril, sobre los hechos que justifican su conducta política desde marzo de 1808 hasta abril de 1814”, escrita a comienzos de su exilio francés, en *Memorias de tiempos de Fernando VII*, t. 97 de la Biblioteca de Autores Españoles, Madrid, 1957; págs. 275-372.

La idea de convocar una asamblea que aprobara la Constitución de la nueva monarquía española, en opinión de Sanz Cid, parece que partió de Murat, bastante implicado en la suerte de España, o tal vez también “labrándose” su trono<sup>20</sup>. En cualquier caso, la posibilidad de celebrar una “dieta” en Burdeos o en Bayona ya aparece en una carta suya a Napoleón, de 14 de abril y, posteriormente, en otras cartas de 25 y 27 del mismo mes, en las que le informa de que O´Farril y Azanza le habían manifestado sus deseos de que el emperador otorgara una Constitución a España. Manifestaciones en el mismo sentido parten de Bessieres, que trasladará al emperador las consideraciones del capitán general Cuesta<sup>21</sup>. Finalmente Napoleón informó a Murat, por carta de 8 de mayo, que accedía a convocar una asamblea de diputados de todas las provincias, para comunicarles las renunciaciones al trono de Carlos IV y Fernando VII, así como la voluntad de ceder el trono de España a un príncipe de su casa.

Nunca se planteó que la asamblea pudiera opinar nada sobre quién pudiera ser el nuevo monarca. Esta era facultad exclusiva del emperador, que había recibido de Carlos IV los derechos dinásticos al trono de España. Posteriormente, Murat cuestionó la conveniencia de que dicha asamblea tuviera atribuciones para proponer reformas políticas. Por lo que Napoleón decidió que incluso haría directamente la presentación del nuevo rey a la asamblea.

Además, añade:

Sería preciso que esta asamblea se reuniese en Bayona el 15 de junio y estuviese compuesta por tercios de la nobleza, sacerdotes escogidos, la mitad en el alto clero y la otra mitad en el bajo clero, y el estado llano. No debería componerse de más de ciento cincuenta personas. Dejo a la opinión de la Junta la manera de hacer elegir los diputados.

Murat se puso a trabajar en la convocatoria el mismo día que recibió esta carta del emperador –15 de mayo– y en otra suya afirma que lo más conveniente sería una Constitución otorgada, en vez de una discutida en la asamblea, en tanto que el propio Napoleón le pide en otra misiva que consulte al Consejo de Castilla sobre la posibilidad de implantar en España el Código civil francés de 1804<sup>22</sup>.

Ese mismo día Murat reúne la Junta de Gobierno, que acuerda crear una comisión de diez individuos elegidos entre los componentes de la propia Junta y

---

20. Vid. GEOFFROY DE GRANDMAISON, Charles Alexandre. *L'Espagne et Napoleón*, París, Plon-Nourrit, 1908, 2 t. I; págs. 215 y ss.

21. La asamblea comenzó a plantearse cuando el proyecto sustitucionista había tomado cuerpo. (Vid. VILLANUEVA, Carlos A. “Napoleón y los diputados de América”, en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, t. LXXI, Madrid, julio-septiembre, 1917, págs. 197-245, 198, n. 1). Cuesta era capitán general de Castilla la Vieja, e incluso fue nombrado por Napoleón virrey de Nueva España, pese a que el candidato de Murat era Castaños. (*Ibidem*; págs. 206-207).

22. SANZ CID. *La Constitución de Bayona*, págs. 66-71. El Consejo de Castilla informó que la implantación de un código civil y otro mercantil en España debía ser “fruto de largas meditaciones.” (MARTIRÉ, Eduardo, *La Constitución de Bayona entre España y América*, Madrid, Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000; pág. 31).

del Consejo de Castilla, para estudiar la manera en que debían ser seleccionados los miembros de la asamblea. En la propia Junta parece que alguien propuso una convocatoria de Cortes tradicionales, pero esto fue rechazado. No sólo por las dificultades y las prisas, sino también, probablemente, por la escasa representatividad que habían tenido desde la supresión de las Cortes de la Corona de Aragón por Felipe V a comienzos del siglo XVIII<sup>23</sup>.

En consecuencia se acordó por la comisión preparatoria que se hiciese la elección por provincias, sin perjuicio del privilegio tradicional de las ciudades con voto en Cortes, además de juzgarse conveniente reservar quince plazas para personalidades ilustradas de relevancia, que debían ocuparse de los intereses generales de la nación y no de los de sus respectivas provincias.

La comisión presentó sus trabajos la tarde del 16 de mayo, y la convocatoria la redactó el antiguo secretario de Gracia y Justicia Caballero. Finalmente fue firmada por Sebastián Piñuela<sup>24</sup>, que hizo la convocatoria en nombre de Murat, como lugarteniente del emperador. Posteriormente se publicó en la Gaceta de Madrid del 24 de mayo, una vez que ya se había remitido directamente a los destinatarios<sup>25</sup>.

En principio la convocatoria tenía un marcado carácter estamental, cuestión un tanto atípica, por cuanto los representantes de la nobleza y el clero no asistían a las Cortes de Castilla desde tiempos de Carlos I, a comienzos del siglo XVI. Por ello dicho carácter estamental sólo puede explicarse por el ánimo del emperador de congraciarse con el clero y la alta nobleza. Además, la Junta quiso reservarse el nombramiento de otros individuos que debían representar a los Consejos, Ejército, corporaciones mercantiles y distintos órganos de gobierno. Finalmente éstos se incorporaron formando parte del tercer estado.

---

23. El propio embajador Laforest informó en contra de una convocatoria tradicional: "1º. Porque estaría la nación desigualmente representada. Las Castillas tendrían tres cuartas partes de votos más que el resto de las provincias. 2º. No se daría una proporción exacta entre la nobleza, clero y estado llano. 3º. Sería constitucional, si esta palabra es todavía aplicable a una forma desnaturalizada después de la guerra de 1701 a 1714, pero no sería bajo ningún punto nacional. 4º. Se trata –ahora– menos de recurrir a la magia de una vieja palabra, sobre las orejas del vulgo, que de respetar los progresos de la razón en Europa y en España mismo; y 5º Las Cortes podrían mostrarse tan penetradas de sus antiguos derechos como el Consejo de Castilla se muestra rutinario." (El texto en SANZ CID, *La Constitución de Bayona*; págs. 72-73, n. 3).

24. Era Secretario de Gracia y Justicia con Fernando VII, nombrado a los pocos días del Motín de Aranjuez. Había sustituido a Caballero, que fue nombrado presidente del Consejo de Hacienda (ESCUADERO, José Antonio. *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla. Sevilla, 1975; págs. 42-43).

25. SANZ CID, *La Constitución de Bayona*, pág. 74. Esta asamblea se ha denominado de muchas formas. Desde luego no fueron Cortes, pues no respondían ni en el fondo ni en la forma a esta institución, tal y como se conocía en España. La denominación oficial fue la de "Diputación General", según su convocatoria "Se junte una Diputación General", (*Orden de convocatoria a la Diputación General de españoles, expedida en 19 de mayo de 1808 por el Excmo. Sr. D. Sebastián Piñuela, Secretario de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia, de orden del Sermo. Sr. Gran Duque de Berg, lugarteniente general del Reino y de la Junta Suprema de Gobierno*); aunque coloquialmente fue más conocida como "Junta española", según la fórmula de juramento a la Constitución: "Juro fidelidad y obediencia al Rey, a la Constitución y a las leyes." (*Nueva Constitución que ha de regir en España e Indias, aprobada por la Junta española en Bayona, publicada con permiso superior*, Madrid, 1808; pág. 7).



La representación territorial ciudadana debía ser más amplia que la de las Cortes convocadas por los reyes de la casa de Borbón en el siglo XVIII<sup>26</sup>, pues se iban a incorporar representantes del reino de Navarra –que había mantenido sus propias Cortes como tal reino al no haberle afectado los decretos de nueva planta de Felipe V<sup>27</sup>– Vizcaya, Guipúzcoa, Álava, Asturias, o Canarias<sup>28</sup>.

No obstante, los diputados debían acudir a Bayona sin ostentar ningún tipo de mandato imperativo. Como tampoco tenían poderes para jurar a rey alguno, por lo que tan sólo podían sugerir cuestiones y aconsejar al emperador:

... presentando a esta asamblea los planes, las ideas que usted haya concebido, sea sobre la totalidad del sistema actual, sea sobre lo que interesa a vuestra provincia en particular, con el celo y el patriotismo que caracteriza a un verdadero español<sup>29</sup>.

En definitiva, la “Junta de españoles” quedó convertida en poco más que un órgano consultivo, y desde luego no iba a compartir ninguna clase de soberanía, pues Napoleón consideraba que él la ostentaba en plenitud gracias a las renunciaciones de Carlos IV y Fernando VII<sup>30</sup>.

---

26. El ser convocado a Cortes constituía un privilegio más que un derecho. En 1709 concurren a las Cortes convocadas por Felipe V, bajo modelo castellano, seis ciudades de Aragón (Tarazona, Borja, Jaca, Zaragoza y Calatayud, Fraga) y dos de Valencia (Valencia y Peñíscola), pues habían perdido sus propias Cortes por aplicación del decreto de nueva planta de 1707. Tras sucesivas ampliaciones, asistieron a las Cortes borbónicas del siglo XVIII representantes de: Burgos, Toledo, León, Zaragoza, Granada, Valencia, Palma de Mallorca, Sevilla, Córdoba, Murcia, Jaén, Barcelona, Cuenca, Tortosa, Guadalupe, Madrid, Jaca, Tarragona, Salamanca, Palencia, Soria, Fraga, Extremadura (representada por Trujillo y Mérida), Peñíscola, Ávila, Zamora, Cervera, Valladolid, Lérida, Borja, Calatayud, Gerona, Galicia (representada por Santiago y Betanzos), Tarazona, Segovia y Toro. Teruel recibió el privilegio de incorporación a las Cortes en 1775. (CASTELLANO, Juan Luis, *Las Cortes de Castilla y su Diputación, 1621-1789. Entre pactismo y absolutismo*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1990; págs. 129-130 y 177).

27. VALLEJO GARCÍA-HEVIA, José M<sup>a</sup>, “La última máscara del Rey. Las Cortes de Castilla de 1789 en la España del Antiguo Régimen”, en *Corte y Monarquía en España*, SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M<sup>a</sup> Dolores del Mar (ed), Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces-UNED, 2003; págs. 191-258, 205-211.

28. Entre los territorios que obtienen representación en Bayona sin que la hubieran tenido antes en las Cortes del siglo XVIII, estaban: Navarra (reino que contaba con sus propias Cortes) dos diputados, Vizcaya uno, Guipúzcoa uno, Álava uno, Mallorca uno, Canarias uno, y Asturias uno. El estado eclesiástico estaría representado por dos arzobispos, seis obispos, dieciséis canónigos, veinte párrocos y seis generales de órdenes religiosas. La nobleza contaría con una representación compuesta por seis grandes de España y diez títulos de Castilla, a los que se añadirían otros diez títulos de Castilla elegidos por las ciudades. Finalmente la representación institucional era la siguiente: Consejo de Castilla, cuatro diputados; Consejo de Indias, dos; Consejo de Guerra, dos; Consejo de Hacienda, uno; Consejo de Órdenes, uno; Consejo de la Inquisición, uno; Ejército, siete; Marina de guerra, dos; Universidades, tres; y consulados y corporaciones mercantiles, catorce. La composición del estamento eclesiástico no obedece a ningún criterio tradicional, máxime cuando nobleza y clero ya no acudían a las Cortes de Castilla desde tiempos de Carlos I. No obstante, parece que se buscó una representación por tercios.

29. SANZ CID, *La Constitución de Bayona*; pág. 79.

30. No fueron pocos los españoles que veían en esta asamblea su falta de legitimidad, que se contagiaría inevitablemente a la constitución que allí se aprobase y al propio rey al que iban a jurar. O’Farrill y Mazarredo manifestaron a Laforest en este sentido la conveniencia de convalidar por algún (...)

En este sentido se expresó Napoleón, el 25 de mayo de 1808, en su conocida “proclama a los españoles”, con la que también convalidó la convocatoria realizada por Murat, al anunciar públicamente que nombraría un nuevo rey para España, que gobernaría bajo el imperio legal de una Constitución:

Espanoles se ha hecho convocar una asamblea general de diputaciones de provincias y ciudades. Quiero asegurarme por mi mismo de vuestros deseos y necesidades. Depositaré entonces mis derechos y colocaré vuestra gloriosa Corona sobre la cabeza de otro yo, garantizandoos una Constitución que concilie la santa autoridad del Soberano con las libertades y privilegios del pueblo<sup>31</sup>.

#### 4. DIPUTADOS AMERICANOS

Entretanto, una vez redactada la convocatoria de la asamblea, la Junta de Gobierno de Madrid reconoció lo conveniente de que las Indias tuvieran representación en la misma, por lo que en la *Gaceta de Madrid* del 24 de mayo fueron designados para acudir a Bayona: el marqués de San Felipe y Santiago, por la Habana; el canónigo de la catedral de México José Joaquín del Moral, por Nueva España; Tadeo Bravo y Rivera, por Perú; León Altolaquirre, por Buenos Aires; Francisco Antonio Zea<sup>32</sup>, por Guatemala; e Ignacio Sánchez Tejada, por Santa Fe<sup>33</sup>.

No está claro de quien partió la iniciativa de organizar esta diputación americana, si de Murat desde Madrid, o de Napoleón desde Bayona. Conard parece inclinarse por el segundo<sup>34</sup> y Sanz Cid, por el primero<sup>35</sup>. Martiré concluye que fue

---

(...) acto posterior sus decisiones. El embajador, refiriéndose a estas opiniones escribió: “... un modo de consagrar este voto a la satisfacción general podría estar en las antiguas instituciones; que no habría ningún inconveniente en reunir por última vez las antiguas Cortes en cuanto llegase el Rey, para que ellas pronunciasen solemnemente por la aceptación de la nueva dinastía, el nuevo estatuto, constitución y su propia disolución”. Esta idea estará presente de una forma más o menos explícita a lo largo de las sesiones de la asamblea de Bayona. (SANZ CID, *La Constitución de Bayona*: págs. 163-164).

31. SANZ CID, *La Constitución de Bayona*; pág. 71.

32. Natural de Medellín (Nueva Granada), destacado científico y conocedor de las cortes de París y Londres, había pasado dos años preso en Cádiz por estar implicado en el proceso contra Antonio Nariño. Desde muy pronto militaba en el independentismo. Sin embargo, en 1804 era director del Jardín Botánico de Madrid. Con José fue director general del Ministerio del Interior. De regreso a América presidió el Congreso de Angostura y fue vicepresidente de la República de Colombia. Regresó a Europa con el fin de buscar apoyo a Bolívar. Murió en 1822 (VILLANUEVA, *Napoleón y los diputados de América*, págs. 208-209; y MARTIRÉ, *La Constitución de Bayona entre España y América*; pág. 41).

33. El marqués de San Felipe y Santiago aparecerá después como diputado suplente por la Habana en las Cortes de Cádiz; del Moral era canónigo de la Catedral de México; Sánchez de Tejada era natural de Santa Fe de Bogotá. Fue enviado a España por el virrey de Nueva Granada. Tras la guerra se exilió a Londres. Más tarde se unió a Bolívar y en 1825 fue embajador de Colombia ante la Santa Sede. (VILLANUEVA, *Napoleón y los diputados de América*, págs. 208 n. 2, 3 y 4, y 209, n. 1 y MARTIRÉ, *La Constitución de Bayona entre España y América*; pág. 41).

34. CONARD, Pierre, *La Constitution de Bayonne (1808)*, París, E. Cornély et Cie, 1910; pág. 37.

35. SANZ CID, *La Constitución de Bayona*; pág. 80.

la Junta de Gobierno de Madrid, siguiendo instrucciones de Napoleón<sup>36</sup>. En cualquier caso no hubo resistencia por parte de nadie a la presencia de los “naturales” de las Indias, y tanto el emperador como su lugarteniente fueron orientados en este sentido por sus ministros españoles.

Diversas circunstancias hicieron que el representante de Buenos Aires fuese sustituido por José Ramón Milá de la Roca<sup>37</sup> y Nicolás Herrera<sup>38</sup>; se añadió como representante de Caracas al abogado José Hipólito Grand-Pré, que no pudo incorporarse hasta el 23 de junio; el de Perú fue sustituido por Agustín Leocadio de Landáburu –militar en el ejército del marqués de La Romana, de servicio en aquel momento en Dinamarca–, que llegó concluidas las reuniones de Bayona. Tampoco acudió el de Perú, ni el de La Habana, a quien más tarde se le verá entre las filas de los diputados gaditanos.

Realmente no eran representantes elegidos que encarnaran mandato alguno, sino simples ciudadanos “naturales” de aquellos territorios y residentes en la Península, ya que ni había tiempo para esperar a su elección, ni existían procedimientos contrastados para elegirlos, ni deseo de esperar a que se pudiera hacer. Además, un modelo parecido se siguió más tarde en Cádiz cuando las diputaciones de territorios ocupados o de los mismos dominios americanos, al menos en tanto llegaban los elegidos legítimamente<sup>39</sup>.

Sin embargo, es justo reconocer que, bien por iniciativa de Napoleón-Murat, o más posiblemente por la de los peninsulares de la Junta de Gobierno de Madrid, ésta era la primera ocasión en que americanos, como tales, iban a tener voz, aunque no voto<sup>40</sup>, en asuntos de interés para toda la Monarquía, y no sólo sobre las cuestiones que afectarían a sus respectivos territorios.

Estos diputados llegaron incluso a constituirse como grupo con ciertas aspiraciones representativas de los intereses americanos, que como tal fue recibido por el rey José antes de comenzar las sesiones. En cambio, no lograron ser recibidos por Napoleón, aunque sí le trasladaron su gratitud por escrito<sup>41</sup>. En todo

---

36. MARTIRÉ, *La Constitución de Bayona entre España y América*; pág. 37.

37. Comerciante porteño que recibió el encargo del virrey Liniers de conseguir refuerzos y apoyo para combatir a los ingleses. Protegido primero de Godoy y luego de Escoiquiz, pasó decididamente al bando josefista (*Ibidem*; págs. 40-41).

38. Herrera había llegado a Madrid en 1806 enviado por el cabildo y comercio de Montevideo para dar cuenta del rechazo a los ingleses y para independizar esa ciudad de la capital del virreinato, constituyendo en ella intendencia y consulado, posteriormente regresó a América, donde abrazó la causa independentista. Alcanzó importantes cargos en ambas márgenes del río de la Plata y murió como senador en 1833 (*Ibidem*; pág. 40).

39. *Ibidem*; pág. 108.

40. Durante la asamblea de Bayona hubo votaciones de los reunidos, pero sus resultados no vinculaban ni al emperador ni al nuevo rey, pues quedó muy claro que sólo tenía carácter consultivo.

41. José escuchó un discurso del ilustrado Francisco Antonio Zea, representante de Nueva Granada, uno de cuyos párrafos dice lo siguiente: “Olvidados de su Gobierno, excluidos de los altos empleos de la monarquía, privados injustamente de las ciencias y de la ilustración, y por decirlo todo (...)

caso, el rey José también había sostenido en otra audiencia con ministros del Consejo de Indias que consideraba a los dominios americanos como parte integrante de España<sup>42</sup>.

Todo se hizo a un ritmo trepidante, que impidió a algunos de los nombrados llegar a tiempo a Bayona, aunque la mayoría de los que no acudieron fue porque prefirieron ponerse de parte de quienes rechazaban el dominio francés, pues a finales de mayo el alzamiento de toda España contra Napoleón era un hecho.

El colaborador de Laforest, Fréville, informó a Murat sobre los numerosos silencios, deserciones y excusas de los convocados, al tiempo que le propuso crear una lista de sustituciones. Sin duda les preocupaba que el Emperador no viera una asamblea de calidad y suficientemente nutrida. La nueva lista de designados la elaboraron Laforest y el secretario de Gracia y Justicia Sebastián Piñuela. Por ello su composición finalmente tuvo una buena dosis de improvisación y terminó por alterar sustancialmente la pretendida proporción estamental<sup>43</sup>. En realidad, no sólo en esta cuestión, sino en todas las demás, se procuraba dar una apariencia de legalidad, que constantemente cedía a la improvisación<sup>44</sup>. Sin duda la estrategia de Napoleón era la misma en su actividad política y en el campo de batalla: la velocidad. En ambas situaciones solía tener éxito, pero a costa de importantes “bajas”, que en el caso del gobierno ordinario bien podía ser la “legalidad”.

Además, en aquella rapidez no todo fue eficacia. Por ejemplo, según consideró Villanueva, Champagne no estuvo muy diligente en la comunicación con las autoridades de las Indias. Por lo que fueron los ingleses quienes ganaron esta baza de la información. Así, en Caracas, hasta el 15 de julio, las únicas noticias que se recibieron sobre estos acontecimientos fueron las recogidas en un ejemplar del *Times*<sup>45</sup>.

---

(...) de una vez, compelidos a rehusar los mismos dones que les ofrece la naturaleza con mano liberal, ¿podrían los americanos dejar de proclamar con entusiasmo una monarquía que se anuncia por apreciarlos, que los saca del abatimiento y de la desgracia, los adopta por hijos y les promete la felicidad?” (El discurso a José y la carta a Napoleón en VILLANUEVA, *Napoleón y los diputados de América*; págs. 213-215).

42. *Moniteur*, 18 de junio de 1808, cit. por VILLANUEVA, *Napoleón y los diputados de América*; pág. 212.

43. Vid. las *Actas de la Diputación General de Españoles que se juntó en Bayona, el 15 de junio de 1808, en virtud de convocatoria expedida por el Gran Duque de Berg, como lugar-teniente general del Reino y la Junta Suprema de Gobierno, con fecha 19 de mayo del mismo año. Precedidas de dicha orden de convocatoria y de los poderes y órdenes que presentaron los que asistieron a ella, y seguidas del proyecto de Constitución consultado por el Emperador a la misma; las observancias más notables que sobre aquel proyecto se produjeron, y la Constitución definitivamente hecha, que fue aceptada por la misma Diputación general en 7 de Julio del propio año*, Madrid, Imp. y Fund. de J. A. García, 1874.

44. CONARD, Pierre. *La Constitution de Bayonne*; pág. 37.

45. VILLANUEVA, Carlos A. *Napoleón y la independencia de América*, Garnier Hermanos, París, 1991, págs. 171-177. El documento que, por orden de Napoleón, debía haber llegado con rapidez a las autoridades de las Indias en *Ibidem*; págs. 173-175.

Las reuniones de la asamblea de Bayona se iniciaron el 15 de junio con 65 asistentes y fueron presididas Miguel José de Azanza, que había sido secretario del despacho de Guerra (1795-1796)<sup>46</sup>, virrey de Nueva España (1798-1800) y secretario del despacho de Hacienda en el gobierno de Fernando VII. Estuvo auxiliado en Bayona por dos secretarios de la asamblea: Mariano Luis de Urquijo y Antonio Ranz Romanillos. Este último era consejero de Hacienda y había acompañado a Azanza hasta Francia cuando fue reclamado para informar personalmente al emperador sobre las finanzas de la monarquía<sup>47</sup>. En los 23 días siguientes se celebraron once sesiones, durante las que se discutió el proyecto presentado por el emperador<sup>48</sup>.

## 5. LOS PROYECTOS DE CONSTITUCIÓN

Napoleón únicamente pensaba recibir consejo de los individuos que compusieran la asamblea, lo que condiciona la naturaleza legal del texto constitutivo que se elaboraba en Bayona, convirtiéndolo en una “carta otorgada”<sup>49</sup>. Carácter que se acredita en el mismo preámbulo del texto sancionado: “Habiendo oído a la Junta Nacional, congregada en Bayona, de orden de nuestro muy caro y amado hermano Napoleón,…” (Preámbulo del Estatuto de Bayona, párraf. 2º).

---

46. ESCUDERO. *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*; pág. 18.

47. Azanza se encontraba en Bayona desde el 28 de mayo, para informar al emperador sobre la situación financiera de España. Precisamente fue el mismo Napoleón quien le habilitó para asistir a la Junta y nombró presidente de la misma. En una carta de Napoleón a Murat, de 11 de mayo de 1808, se refiere a Azanza en los términos siguientes: “se dice que el ministro de Hacienda es hombre hábil...”. (La carta en SANZ CID, *La Constitución de Bayona*, pág. 59, n. 1) En cuanto a Ranz Romanillos, terminó por cambiar de bando, y tuvo una participación destacada en la elaboración de la Constitución de Cádiz, aunque no era diputado.

48. Las primeras sesiones se emplearon en las ceremonias de apertura y presentación del nuevo rey y hasta la tercera no se leyó el proyecto de constitución que les sería sometido. Se acordó que fuera impreso y se repartiese entre los diputados, para que, en el término de tres días, presentase cada uno, por escrito, las consideraciones, que su lectura sugiriese, pudiéndose entre tanto, para ilustrar a la opinión, usarse de la palabra sin entablar controversias “que no ilustran, sino que confunden”. La impresión completa del proyecto no fue incorporada hasta la sexta sesión, momento en el que ya se habían hecho algunas indicaciones. En ella se acordó formar una comisión que extrajese y agrupase las observaciones que se fueran recibiendo, las cuales fueron puestas a votación en la novena y décima sesiones. En la undécima –30 de junio– se dieron por terminados los trabajos de la Junta, y en la duodécima, celebrada el 7 de julio, tuvo lugar la solemne sesión de publicación y juramento. (SANZ CID. *La Constitución de Bayona*; pág. 115).

49. Jovellanos cuando se dirigía a Cádiz para participar en las Cortes escribió: “Oigo hablar mucho de hacer las mismas Cortes una nueva Constitución y aún ejecutarla, y en esto sí que a mi juicio habría mucho inconveniente y peligro ¿Por ventura no tiene España su Constitución? Tiénela, sin duda; porque ¿qué otra cosa es una Constitución que el conjunto de leyes fundamentales que fijan los derechos del Soberano y de los súbditos y los medios saludables de preservar unos y otros? ¿Y quién duda que España tiene estas leyes y las conoce? ¿Hay algunas que el despotismo haya atacado y destruído? Restablézcanse. ¿Falta alguna medida saludable para asegurar la observancia de todas? Establézcase. Nuestra Constitución entonces estará hecha y merecerá ser envidiada por todos los pueblos de la tierra que amen la justicia. Tal será mi dictamen, sin que asienta jamás a otros, que so pretexto de reformas traten de alterar la esencia de la Constitución española” (En SANZ CID. *La Constitución de Bayona*; págs. 206-207).

El proyecto inicial de Constitución parece que fue obra del secretario Hugo Maret, duque de Bassano, pero bajo el dictado de Napoleón. Al menos la intervención en los trabajos preliminares del secretario fue constante. En uno de sus escritos afirma que el texto propuesto fue redactado por orden del emperador y bajo sus dictados<sup>50</sup>. Este primer proyecto se comenzó a redactar hacia el 18 o 19 de mayo, y el 23 estaba listo para enviarse a Murat<sup>51</sup>.

La redacción primitiva de Maret se interesa muy poco por las Indias. Tan sólo, junto a la denominación de la Corona, a la que se intitula “de España y de las Indias”, mantenía la existencia de un ministerio de Indias (art. 11). En tanto que la sección quinta del Consejo de Estado sería competente en materias de Marina e Indias (art.15).

Finalmente, al regular el artículo 25 las Cortes estamentales, hay una anotación manuscrita del mismo Maret en la que aconseja añadir a dicho artículo lo siguiente: “los diputados de las colonias cerca del Gobierno de la metrópoli tendrán sitio en las Cortes”<sup>52</sup>.

Con carta de 23 de mayo Napoleón le envió a Murat el proyecto:

Adjunto encontraréis un proyecto de estatuto constitucional; remitido a Laforest y Freville, y reunid una comisión de cinco o seis hombres, los más considerables de la Junta y del Consejo de Castilla, para consultarles sobre los cambios y mejoras de que es susceptible.

Y en cartas de 24 y 25 de mayo, Napoleón también le encarga hacerlo con el mayor sigilo y en muy poco tiempo:

Supongo que el 26 por la tarde recibiréis esta carta; podéis durante el día 27 recoger las observaciones y enviármelas el 28. Espero que el 31 de mayo o el 1º de junio habré recibido vuestra contestación y podré firmar el senado-consulta y tomar un partido definitivo.

La comisión que estudió el primer proyecto en Madrid fue presidida por el embajador Laforest y, en efecto, se reunió el 27 a las diez de la mañana en la secretaría de Estado. Estaba compuesta por: el general O’Farril, secretario de Guerra; Sebastián Piñuela, de Gracia y Justicia; el bailío Gil de Lemus, secretario de Marina; el marqués de Caballero, gobernador del Consejo de Hacienda; el conde de Montarco, consejero de Estado; el marqués de las Amarillas, decano del Consejo de Guerra; Bernardo de Iriarte, consejero de Indias; el duque de Granada, presidente del Consejo de Órdenes; Mon y Velarde, decano del Consejo de Castilla; Francisco

---

50. CONARD, *La Constitution de Bayonne*, pág. 40. Maret escribió: “el estatuto constitucional para España ha sido redactado por las órdenes y bajo el dictado de S.M. el Emperador y Rey.” (MARTIRÉ, *La Constitución de Bayona entre España y América*; pág. 54).

51. SANZ CID, *La constitución de Bayona*, pág. 203. El texto completo de este primer proyecto en FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, *La Constitución de Bayona (1808)*, Madrid, Iustel, 2007; págs. 189-200.

52. VILLANUEVA, *Napoleón y los diputados americanos*; pág. 217.

Javier Durán, consejero de Castilla; Navarro Vidal, también consejero de Castilla; un corregidor de Madrid y el Capitán General de Castilla la Nueva. La reunión duró hasta las cuatro de la tarde y en la memoria sobre la misma, que elevó el embajador a Murat, le manifiesta su sorpresa por las muestras de asentimiento que manifestaron la mayoría de los asistentes, incluso antes de haberse concluido la lectura del texto. No obstante, se formularon objeciones a diversos artículos. Entre los que se refieren a las Indias, el documento de Laforest, afirma:

Se ha expresado un asentimiento unánime al artículo que permite la entrada en las Cortes a los diputados de las Colonias. Se desea que se llegue a sentar en principio, que siempre las Colonias tendrán sus diputados cerca del Gobierno de la Metrópoli<sup>53</sup>.

Recibidas estas observaciones en Bayona Napoleón consultó a Azanza y Urquijo, entre el 30 de mayo y el 5 de junio. Concretamente Urquijo presentó un informe al proyecto de Maret el 5 de junio de 1808, en el que se refirió a la incorporación a las Cortes de diputados americanos en los términos siguientes:

Conviene, para halagar a los habitantes de las Indias españolas, que se diga en la Constitución que se trabajará incesantemente en un Código para ellas y que tendrá previamente las ideas liberales para su comercio<sup>54</sup>.

También se refirió a las Indias el representante del Consejo de la Suprema y General Inquisición Raimundo Ettenhard, agregado a la comisión del Consejo de Castilla, en otro informe en el que defendía la subsistencia de la Inquisición, en México, Lima, Cartagena, Canarias y Mallorca, por considerar que la unidad de la religión católica en aquellas tierras era garantía para mantener su "integridad"<sup>55</sup>.

Por esos días igualmente fue revisado el anteproyecto por una comisión reducida de la Junta provisional que preparaba la celebración de la asamblea, y que formuló diversas observaciones. Sobre ellas Napoleón hizo nuevas rectificaciones y les propuso el texto a Azanza y Urquijo, y más tarde a otra comisión de algunos diputados recién llegados a Bayona antes de la apertura de la asamblea. Todos estos trámites se realizaron, según Maret, para proporcionar al texto "... el carácter más propio para los habitantes, para las costumbres, para las opiniones de España...", así como para "... evitar discusiones penosas sobre puntos y observaciones casi confidenciales que podían determinar una separación".

Tras estos informes se redactó un segundo anteproyecto de "estatuto constitucional"<sup>56</sup>, que aparecía otorgado por Napoleón, aunque conforme a su

---

53. SANZ CID. *La Constitución de Bayona*; págs. 214-215.

54. *Ibidem*; pág. 473.

55. *Ibidem*; pág. 481.

56. El texto en FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución de Bayona (1808)*, págs. 219-224. Se elaboró este proyecto tras recibirse los informes de la comisión reunida en la Corte, Urquijo, Ettenhard y el de la Diputación del Consejo de Castilla. En realidad en este segundo proyecto o, tal vez mejor, "segundo anteproyecto", lo que hizo Napoleón fue retirar los artículos polémicos.

artículo segundo cedía “por entero” el trono de “España y de las Indias” a su hermano José; en el décimo mantenía la existencia de un Ministerio de Indias, en tanto que la sección de Marina e Indias del Consejo de Estado se dividía en dos, de tal forma que los asuntos americanos adquirirían un tratamiento autónomo. En cambio no se insertó nada sobre la propuesta de que diputados de Indias tuvieran asiento en las Cortes. Algo que resulta contradictorio con el hecho de que, cuando este segundo borrador se estaba redactando, Murat ya había nombrado a los representantes americanos que debían de asistir a la asamblea de Bayona. La explicación de esta ausencia y otros defectos del segundo anteproyecto, puede encontrarse en el ritmo trepidante de los acontecimientos, las prisas con que se trabajaba y la consecuente inseguridad política en la que se movían todos, pues, según se ha dicho, a finales de mayo la rebelión de los españoles era prácticamente general.

Se trabajó a partir de aquel momento en elaborar un texto más sólido, en el que por primera vez aparecen tres nuevos títulos dedicados a la “Regencia”, al “Senado” y a las “Colonias de América y Asia”. Lo que ocasionó cierto retraso en la entrega a los diputados de la asamblea de Bayona del proyecto definitivo que debían discutir, y que no les fue leído hasta la tercera sesión, celebrada el 20 de junio, y entregado en la sexta sesión el siguiente día 23.

La inclusión del título constitucional relativo a las “Colonias” se debió a las opiniones formuladas por los españoles en estos momentos previos al inicio de las sesiones de la asamblea<sup>57</sup>. En dicho proyecto definitivo, además de mantener el Ministerio de Indias y la sección correspondiente en el Consejo de Estado, se declaraba taxativamente en su artículo 68 que “Los diputados de las Colonias tendrán voz y voto en las Cortes”. Posteriormente, en el título X, se declaran los mismos derechos entre la metrópoli y las colonias, y se establece una representación de veinte diputados en las Cortes, con un mandato de ocho años, fijándose las respectivas circunscripciones territoriales y forma de elección.

En cuanto al término “colonias” o “metrópoli” que emplea el proyecto, resultaba un tanto extraño a la tradición legal española de los siglos precedentes. La palabra “colonia”, en castellano tiene un significado de territorio dominado y administrado por una potencia extranjera, en tanto que las Indias siempre se habían considerado desde el punto de vista legal como parte integrante de Castilla, y sus habitantes como súbditos de la Monarquía española en términos de igualdad con los demás castellanos<sup>58</sup>.

---

57. SANZ CID. *La Constitución de Bayona*; pág. 257.

58. “*Que las Indias Occidentales estén siempre unidas a la Corona de Castilla, y no se puedan enajenar.* [El Emperador D. Carlos en Barcelona a 14 de Setiembre de 1519. El mismo y la Reina D. Juana en Valladolid a 9 de julio de 1520. En Pamplona a 22 de Octubre de 1523. Y el mismo Emperador, y el Príncipe Gobernador en Monçón de Aragón a 7 de Diciembre de 1547. D. Felipe II, en Madrid a 18 de julio de 1563. D. Carlos Segundo y la Reina Gobernadora en esta Recopilación (1680)]” (*Recopilación de Indias de 1680*, III, I, 1).



En efecto, es posible que el término “colonia” se utilizara en ocasiones en el siglo XVIII, pero su empleo en la carta constitucional de Bayona más bien parece proceder del constitucionalismo francés<sup>59</sup>.

En cualquier caso el proyecto definitivo –tercer proyecto–, a pesar de las urgencias, había adquirido un cierto grado de madurez cuando se abrieron las sesiones de la asamblea el 15 de junio<sup>60</sup>.

Conviene subrayar que, unos días antes de comenzar dichas sesiones, el 6 de junio, Napoleón se decidió a firmar el decreto por el que proclamaba rey de España y de las Indias<sup>61</sup> a su hermano José, y en el que garantizaba la “independencia e integridad de sus Estados, así los de Europa como los de África, Asia y América”. Lo que constituye la declaración formal de abandono del proyecto de desmembramiento territorial de la Monarquía española, acariciado meses antes por Napoleón.

Por otra parte, Azanza, en aquellos momentos previos a la primera reunión de la asamblea de notables, ya “tuvo orden [del emperador] de enviar circulares y proclamas a las Indias, enderezadas a comunicar la mudanza de dinastía y a que aquellas provincias se mantuviesen unidas a la metrópoli”<sup>62</sup>.

## 6. LOS DEBATES

En los debates la participación de los americanos fue muy activa, tanto en sus intervenciones directas, de las que quedó poco rastro en las actas, como a

---

59. La Constitución francesa de 1795 (Tít. I, arts. 6 y 7), siguiendo los principios de la de 1791 y 1793, consideraba los territorios coloniales como parte integrante de la República, sometidos a las mismas leyes, aunque no era fácil sostener sus principios de libertad e igualdad donde “la desigualdad era la regla y la esclavitud el principal instrumento de supervivencia económica”, “según ha escrito Martiré. Por ello, la Constitución de 1799 diferencia entre el territorio “europeo” y el colonial, aplicándose a este último un régimen de leyes especiales. Dicho sistema fue justificado por Napoleón en una proclama dirigida, el 25 de diciembre de 1799, a los habitantes de Santo Domingo: “Esta disposición [leyes especiales para las colonias] deriva de la naturaleza de las cosas y de la diferencia de climas. Los habitantes de las colonias francesas situadas en América, en Asia, en África, no pueden ser gobernadas por la misma ley. La diferencia de hábitos, de costumbres, de intereses, la diversidad de suelo, de culturas, de producciones, exigen modificaciones diversas. Uno de los primeros actos de la nueva legislatura será la redacción de leyes destinadas a regiros. Lejos que ellas sean para vosotros un motivo de alarma, allí reconoceréis la sabiduría y la profundidad de miras que animan a los legisladores de Francia.” En cualquier caso, por la ley de 20 de mayo de 1802, se volvió provisionalmente a la organización colonial prerrevolucionaria. Con posterioridad, la Constitución de 4 de agosto de 1802 dispuso que el Senado redactara una constitución colonial que nunca llegó a aprobarse, por lo que el Código civil de 1804 sólo entró en vigor en las colonias francesas en aquellas partes adaptables a su situación social, en función del criterio de sus autoridades. (MARTIRÉ, Eduardo., “El colonialismo napoleónico”, en *Actas del XI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Buenos Aires, 1997, t., I, págs. 283-317, 290-292.

60. SANZ CID. *La Constitución de Bayona*; págs. 167-169.

61. Carlos I ya se intituló como *Hispaniarum et Indiarum Rex*, en la primera moneda acuñada en la Real Casa de Moneda de Méjico en el año 1536. (BARRIENTOS GRANDÓN, J., *El gobierno de las Indias*, Madrid, 2004; pág. 39).

62. AZANZA y O’FARRIL, *Memoria justificativa*; pág. 304.

través de las distintas observaciones que entregaban por escrito a la comisión responsable de hacer su extracto<sup>63</sup>. Martíre hace una detallada exposición de dichas intervenciones, entre las que son muy frecuentes las manifestaciones de españolidad, junto a generales lamentos por la postergación y trato desigual que recibían los naturales de América, pese a la formal igualdad declarada por el Derecho indiano entre peninsulares y americanos.

Durante los debates<sup>64</sup>, una de las primeras cuestiones que se discutió fue la definición territorial de España y de las Indias. Cuestión que no debían tener clara los asistentes, cuando en el acta de esta fecha, sin mencionarse quién es el que pide la aclaración, –la primera que se hace *in voce*– se dice:

Alguno de los vocales observó que en el proyecto no se hacía mención de las islas adyacentes, y aunque se contestó por varios que siempre las islas adyacentes (Baleares y Canarias) han venido comprendidas para todo bajo el nombre de España; con todo, opinó la Junta que sería bueno que se expresase esta idea en alguno de los artículos donde venga más oportuno<sup>65</sup>.

Este debate no era anecdótico, pues se trataba de la misma definición territorial de España, dentro de un marco de igualdad jurídica para todos los habitantes, incluidos los americanos. Contradictoriamente, José ya había sido proclamado rey de “España y de las Indias”. Intitulación que daba la apariencia de ser monarca de dos entidades políticas distintas. Finalmente se optó por denominar a aquellos territorios, según se verá, como “Reinos y provincias españolas de América y Asia”, lo que, evidentemente, también solucionaba la cuestión relativa a las islas adyacentes y plazas del norte de África.

También se discutió la conveniencia de que hubiese un ministerio particular para las Indias, pues según Marcelino Pereyra un hombre sólo no podía regir con acierto tantas materias. A esta afirmación se opuso el consejero de Indias Francisco Amorós, que explicó como este ministerio constituía una medida política y satisfacía un deseo de los habitantes de aquellas tierras. Además, en apoyo de su propuesta, Pereyra esgrimió la confusión que se produjo entre 1787 y 1790, cuando no hubo una Secretaría del Despacho dedicada específicamente

---

63. Sesión sexta (23 de junio de 1808): “El Sr Presidente propuso: que convendría formar una comisión para hacer el extracto de las observaciones que se vayan entregando por los Sres. Vocales; y se formó efectivamente compuesta de los Excmos. señores D. Pedro Cevallos y Duque del Parque, y de los Sres. D. Sebastián de Torres, D. Mariano Agustín, Marqués de Montehermoso, D. Zenon Alonso, D. Luis Marcelino Pereyra, D. Pablo de Arribas, D. Francisco Angulo, D. Pedro de Isla, el Prior de Roncesvalles, Don Andrés de Herrasti y D. Manuel García de la Prada”. (FERNÁNDEZ SARASOLA. *La Constitución de Bayona*; pág. 274).

64. Las Actas no recogían textualmente las intervenciones de los diputados, sin embargo algunas se han conservado al entregarse por escrito. Es el caso de la interesante intervención de Sánchez de Tejada (Nueva Granada), o del informe al proyecto de Constitución del mexicano José del Moral, publicados por VILLANUEVA, *Napoleón y los diputados americanos*, págs. 220-232. De dichos discursos, pronunciados en la quinta sesión (22 de junio) también se hace eco MARTIRÉ, *La Constitución de Bayona entre España y América*; págs. 62-63.

65. Acta del 20 de junio, en *Actas de la Diputación General de Españoles que se juntó en Bayona*, Madrid, 1874; pág. 26.

a los asuntos de Indias. En cambio nadie se opuso a que en el Consejo de Estado hubiese una sección dedicada a las Indias<sup>66</sup>.

En los debates en los que se discutió el título IX, relativo a las Cortes, los americanos Milá de la Roca y Herrera propusieron sustituir el término “colonias”, del artículo 68 del proyecto, al considerarlo un tanto peyorativo, por el de “provincias hispanoamericanas”. Y en el apartado relativo a las comisiones que debían constituirse dentro de las Cortes, José del Moral pidió que hubiese una específicamente dedicada a las Indias<sup>67</sup>. También se discutió la conveniencia de dividir en dos las provincias de Cuzco y Yucatán, debido a su extensión, por lo que el número de diputados pasaba de 20 a 22<sup>68</sup>.

Igualmente se acordó que en los diputados por las circunscripciones de las Indias concurren las mismas cualidades que en los de las provincias y ciudades de España, así como que la aplicación del código de comercio se hiciese extensiva a aquellos territorios<sup>69</sup>.

Naturalmente durante la discusión del título X del proyecto, “De las colonias españolas de América y Asia”, fue donde las intervenciones de los representantes americanos fueron más numerosas e interesantes, ya que, pese a la forma en que habían sido designados, no dejaban de sentirse responsables de dar voz a las provincias a las que pertenecían y conjuntamente a todos los dominios americanos de la Monarquía. En todo caso, sus propuestas carecieron del más mínimo atisbo de aspiraciones emancipadoras.

En primer término, Milá de la Roca y Herrera repitieron su solicitud de que desapareciera el término “colonias” y que dicho título quedara encabezado por un nuevo artículo cuyo texto debía ser el siguiente: “Queda abolido el nombre de Colonias. Las posesiones de España en América y Asia se titularán provincias de España en América”. No se aceptó la incorporación de este artículo nuevo, pero, como se verá, sí se cambió dicho término por el de “reinos y provincias”.

Salvando esta cuestión, cuyo alcance iba mucho más lejos de la semántica del término “colonia”, el artículo 82 del proyecto que finalmente se entregó a los miembros de la asamblea<sup>70</sup>, les satisfizo plenamente, pues garantizaba la igualdad de derechos con la metrópoli.

---

66. SANZ CID, *La Constitución de Bayona*; págs. 341-350.

67. *Ibidem*; págs. 353 y 358.

68. A última hora se suprimió el diputado por la provincia de Caracas (que se incluyó como era lógico en la de Venezuela), y se dio uno a la de Charcas. (VILLANUEVA. *Napoleón y los diputados americanos*; pág. 237).

69. Décima sesión del día 28 de junio (VILLANUEVA. *Napoleón y los diputados americanos*; pág. 236).

70. “Las colonias españolas de América y Asia gozarán de los mismos derechos que la Metrópoli” (El proyecto en págs. 225-237, en FERNÁNDEZ SARASOLA. *La Constitución de Bayona (1808)*; págs. 225-237. SANZ CID cita este artículo con el número 80 del proyecto, pues explica que a última hora se corrigió la numeración al añadirse dos artículos (53 y 54) sobre el Consejo de Estado que aparecían repetidos por error en anteriores borradores (*La Constitución de Bayona*; pág. 259-260).

Sin embargo, también buscaron garantías de efectividad de este principio de igualdad, a través de la presencia de dos o tres representantes de los intereses americanos en los Consejos de la corona (Odoardo Grandpre), o al menos que los diputados en las Cortes fuesen consejeros natos de Estado en la sección de Indias (Amorós y José del Moral).

Además, José del Moral pidió que la Constitución recogiese expresamente, como concreción del principio de igualdad declarado por el artículo 80, lo siguiente:

- 1º.- Libertad de sembrar y plantar la tierra sin limitación ninguna.
- 2º.- Libre comercio entre los distintos puertos americanos y asiáticos y con la metrópoli.
- 3º.- Prohibición de privilegios de extracción o introducción.
- 4º.- Libertad para construir y armar barcos mercantes.
- 5º.- Prohibición de infamia para ninguna clase, y atención a la conducta y al mérito de todos los hombres.
- 6º.- Abolición de cualquier tributo a las clases de indios y castas.
- 7º.- Prohibición de cualquier clase de servicio personal.
- 8º.- Que los indígenas viviesen en igualdad de derechos y que no estuvieran obligados a vivir en lugares separados.
- 9º.- Que la nobleza calificada de los americanos no necesitara probar su origen de la españolas para ser considerada como tal en Europa.
- 10º.- Que a ningún americano se le impidiera procurar su honesta subsistencia en el ejercicio de su industria.

Frente a esta propuesta, el representante de la Banca Nacional de San Carlos, Manuel García de la Prada, sugirió ciertas restricciones de tipo proteccionista con respecto a las libertades de industria, agricultura y comercio, por resultar muy dañinas para la economía de la metrópoli. A este respecto, sugirió añadir el siguiente párrafo: "Sin perjuicio de los reglamentos que se crea oportuno establecer, por lo respectivo a las relaciones de agricultura y de comercio entre ambos países".

Francisco Amorós, representante del Consejo de Indias, propuso que hubiera dos diputados más en las Cortes para dar representación a Yucatán y Cuzco, y José del Moral, que los diputados fueran naturales de aquellas tierras, así como que se introdujeran mayores garantías en su elección, evitando la presión de las autoridades. También que fuesen oídos en las causas contra virreyes y gobernadores y que cada año presentaran al Consejo de Estado la memoria de los negocios pendientes de los territorios que representaban. Igualmente propuso que se reconociera representación por clases a grandes ciudades como Méjico y Lima.

José Odoardo Grandpre, por su parte, hizo notar la conveniencia de separar a los gobernadores y virreyes de la función judicial y municipal.

Los asambleístas Herrera y Milá de la Roca pidieron el establecimiento en América de Juntas subdelegadas del Senado, para garantizar el ejercicio de las libertades individuales y particularmente la de imprenta, así como la necesidad de que, por razones de distancia, se establecieran tribunales que decidiesen las cuestiones de competencia. Por las mismas razones Ettenhard y Angulo solicitaban la creación de tribunales de reposición en México y Lima.

Finalmente Arribas y Gómez Hermosilla creyeron conveniente que siguiera funcionando sin alteración el Consejo de Indias, hasta el definitivo establecimiento de estas reformas<sup>71</sup>.

Concluidas las deliberaciones se realizó la redacción definitiva, que se sometió al emperador.

En el manuscrito, Napoleón, al margen de cada modificación propuesta por la asamblea al proyecto escribió: *approuvé* o *refusé*. Con ello Maret procedió a la formación del texto definitivo<sup>72</sup>.

## 7. LAS INDIAS EN EL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN

Según la Constitución de Bayona, jurada por los 91 asistentes con que terminó compuesta la asamblea de españoles, la nueva configuración política de las Indias quedaba delineada de la siguiente forma.

El título X se dedicaba enteramente a los “Reinos y provincias españolas de América y Asia”<sup>73</sup>. Territorios a los que el art. 87 les consagra los mismos derechos que a los peninsulares. Por ello tendrían plena libertad de cultivo, industria y comercio, con prohibición expresa de concesiones de privilegios de exportación e importación (arts. 88, 89 y 90). Aspiraciones cuya insatisfacción hasta aquel momento justificaban el descontento criollo.

Por otra parte, los territorios americanos no sólo iban a disfrutar de una amplia representación en las Cortes<sup>74</sup>, sino que, además, “cada reino o provincia tendrá constantemente cerca del Gobierno, diputados encargados de promover sus intereses y de ser sus representantes en las Cortes” (art. 91). Estos diputados debían

---

71. SANZ CID. *La Constitución de Bayona*; págs. 361-365.

72. VILLANUEVA. *Napoleón y los diputados americanos*; pág. 237.

73. En el primitivo proyecto se titulaba, según se dijo, “De las Colonias españolas de América y Asia”.

74. Veintidós diputados nombrados por los ayuntamientos que designaran los *virreyes* y *capitanes generales*, [indirectamente parece mantenerse la administración territorial de las Indias] en sus respectivos territorios y elegidos entre propietarios de bienes raíces. (art. 93): dos de Nueva España; dos de Perú; dos del Nuevo Reino de Granada; dos de Buenos Aires; dos de Filipinas; uno de la Isla de Cuba; uno de Puerto Rico; uno de las provincia de Venezuela; uno de Caracas; uno de Quito; uno de Chile; uno de Cuzco; uno de Guatemala; uno de Yucatán; uno de Guadalajara; uno de las provincias internas de Nueva España; y uno de las provincias orientales”. Estos diputados tendrán un mandato de ocho años, manteniendo su representación hasta ser relavados por sus sucesores.

ser “naturales” y propietarios, y serían elegidos por sufragio indirecto de los ayuntamientos (art. 93). Su mandato, de más duración que el de los peninsulares, sería de ocho años, e incluso podía alargarse hasta que fueran relevados (art. 94).

Además, en el nuevo Consejo de Estado, creado a semejanza del francés, con seis secciones, una por cada ministerio, debían entrar como adjuntos seis diputados a Cortes americanos en la sección de Indias, con voz consultiva “en todos los negocios tocantes a los reinos y provincias españolas de América y Asia”<sup>75</sup>. (art. 95) Tal y como lo había planteado durante las deliberaciones José del Moral<sup>76</sup>.

En lo que se refiere al gobierno central, el art. 27 de la Constitución creaba nueve ministerios: Estado, Justicia, Negocios Eclesiásticos, Negocios Extranjeros, Interior, Hacienda, Guerra, Marina, Indias y Policía General.

José, a partir de ese momento, y más concretamente desde el abandono de la corte de Madrid como consecuencia de la derrota francesa de Bailén, tuvo que moverse políticamente dentro del estrechísimo margen de actuación que delimitaban, por una parte, los ejércitos leales a Fernando VII y por otra, las tropas francesas de ocupación, que él nunca llegó a dirigir y sobre las que apenas tuvo control. Por ello, el desarrollo de la Constitución fue muy limitado y su aplicación práctica nula en lo que se refiere a América.

No obstante, en el terreno de los símbolos, al establecerse las armas de la Corona –o el escudo de armas de España como lo califica Llorente–, se incorporó al mismo la simbología de las Indias, representadas “según la antigua costumbre” por dos globos terráqueos sobre el océano, entre las Columnas de Hércules<sup>77</sup>. Ello en una atípica distribución del escudo en seis cuarteles –Castilla, León, Aragón, Navarra, Granada y las Indias–, y con el águila de la familia imperial sobre un escudete central.

Por decreto de 7 de julio de 1808 se constituyeron los ministerios y fueron nombrados los ministros. Miguel José de Azanza, tras haber presidido la asamblea de Bayona, fue designado para ocupar el despacho de Indias, organizado en julio de 1808, por lo que abandonó la cartera de Hacienda que desempeñaba desde el motín de Aranjuez. Cambio de ministerio que, en opinión de Mercader Riba, quizá por entonces prometía un mejor porvenir<sup>78</sup>.

---

75. Estos diputados americanos, designados por el rey, no parece que fueran consejeros de Estado propiamente dichos, pues sólo tenían voto consultivo y en los negocios que afectasen particularmente a aquellas provincias. (QUADRA-SALCEDO, Tomás de. “El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona”, en *Documentación Administrativa*, nº 244-245, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, enero-agosto 1996; págs. 13-87, 25).

76. CONARD. *La Constitution de Bayonne*; pág. 114.

77. LLORENTE. *Discurso heráldico sobre el escudo de armas de España*; págs. 31-32. El decreto de 12 de julio de 1808 que establece y describe “las armas de la Corona”, en *Gaceta de Madrid* núm. 42, de 11 de febrero de 1809.

78. José Bonaparte *Rey de España, 1808-1813. Estructura del estado Español Bonapartista*, págs. 101-102. El texto del decreto en RÍOS, Juan Miguel de los, *Código español del reinado intruso de José Napoleón Bonaparte, o sea, colección de sus más importantes leyes, decretos e instituciones*, Madrid, Ignacio Boix, 1845; pág. 41.

Varios meses después, con José ya reintegrado a su corte madrileña tras la obligada ausencia, forzada por la derrota francesa en Bailén, el real decreto de 6 de febrero de 1809 –redactado personalmente por el propio monarca– organizó los ministerios. El Ministerio de Indias resultaba así competente en el “gobierno universal” de los territorios de “América y de Asia” sobre todas las materias atribuidas a los demás Ministerios, excepto las cuestiones militares, sobre las que debía entenderse con los ministros de Guerra y Marina. Sin embargo, todo lo relativo a los “cuerpos fijos”, también entraba dentro de la competencia del Ministerio de Indias.

Tras la publicación del referido real decreto, Azanza, duque de Santa Fe, que venía desempeñando este ministerio desde el 7 de julio de 1808, lo consideró inoperante y ocupó además el de Negocios Eclesiásticos –tal vez como una compensación al fracaso del proyecto americano de la monarquía bonapartista española–, desde el que inició importantes reformas del clero. En realidad, poca era la compensación de Azanza, pues estos dos ministerios eran los que tenían menos entidad dentro del gobierno. Un reflejo de ello es su escasa dotación presupuestaria. Así, por ejemplo, en 1810, para atender los gastos de los meses de junio y julio, José concedió 69.612 rls. para el ministerio de Indias y 67.333 par el Negocios Eclesiásticos, en tanto que el de Guerra recibió cien veces más<sup>79</sup>. Además, en muchas comunicaciones oficiales del Gobierno ni se mencionaba al Ministerio de Indias<sup>80</sup>.

Una suerte parecida corrió también el Ministerio de Marina, que dirigió el almirante Mazarredo<sup>81</sup>. En el mes de febrero de 1809 quiso trasladarse a Galicia para restablecer el servicio de paquebotes entre La Coruña y América, cuestión vital para la unidad política de la Monarquía acordada en Bayona. Sin embargo, acosado por los guerrilleros, quedó bloqueado en Benavente y tuvo que regresar a la corte. Posteriormente tras la muerte de Mazarredo, a finales de julio de 1812, el ministerio de Marina quedo reducido a una sección del de Guerra<sup>82</sup>.

---

79. Las cantidades de los restantes ministerios fueron las siguientes: Justicia: 264.574; Negocios Extranjeros: 452.676; Interior: 296.220; Guerra: 7.000.000; Marina: 125.000; Policía General: 324.560; y Hacienda: 2.044.495 (Archivo del Palacio Real de Madrid, Papeles Reservados, libro 6, Acta del Consejo Privado de 30 de junio de 1810) En otro documento de carácter presupuestario del mismo fondo documental, expresado en francos y relativo a los gastos por ministerios desde octubre de 1810 a febrero de 1811, las cantidades son las siguientes: Justicia: 743.910; Culto [Negocios Eclesiásticos]: 112.333; Negocios Extranjeros: 1.085.073; Hacienda: 4.997.849; Guerra: 7.586.238; Marina: 251.065; Hacienda: 3.148.364; Indias: 197.308 (sólo figura su dotación desde enero de 1811); Policía General: 399.738.

80. Por ejemplo: “Excmo. Sr.- El Rey ha resuelto tener en lo sucesivo Consejo de Ministros todos los lunes y jueves de cada semana a las once de la mañana: Despachar particularmente el Martes a las once también de la mañana con el de Policía General: a las doce con el de Hacienda, y a la una con el de Guerra, llevando este lo correspondiente a la Marina. El Miércoles despachará S. M. a las once de la mañana con el Ministro del Interior llevando también este lo perteneciente a Justicia a las doce con el de Negocios Eclesiásticos, y finalmente a la una con el de Negocios Extranjeros. Lo aviso a V.E. de orden de S.M. y espero se sirva avisarme de quedar enterado de esta su soberana resolución. D. g. a V.E. ms. as. Madrid 26 de marzo de 1809. Mariano Luis de Urquijo.” (AHN, Estado, leg. 3092).

81. Nombrado por decreto de 7 de julio de 1808 (*Gaceta de Madrid*, núm. 85, de 13 de julio).

82. Art. único: “Hasta la paz general, el ramo de la marina se comprenderá en una de las secciones del ministerio de la Guerra” (decreto de 7 de agosto de 1812, en AHN, Estado, leg. 3092, y (...))

En todo caso, el Ministerio de Indias mantuvo a lo largo de todo el reinado de José una existencia testimonial, así como la ficción de su funcionamiento, gracias también a un pequeño grupo de burócratas: Ignacio Tejada, como jefe de división directamente dependiente del ministro, un oficial primero, dos segundos y el archivero Noriega, junto a algunos escribientes y porteros. En la etapa de Valencia Tejada se encontraba aún sirviendo en este ministerio, al que Mercader Riba califica de “fantasmal”<sup>83</sup>.

Las actas de las reuniones del Consejo Privado constituyen otro testimonio de la renuncia forzada del gobierno josefista a proyectar ninguna acción sobre las Indias. Estos documentos<sup>84</sup> tienen algo de patético y muestran cómo las cuestiones americanas apenas ocuparon el tiempo de las deliberaciones –al contrario que las financieras–, pues todos los ministros consideraban en aquellos momentos que las Indias eran algo sólo remotamente accesible.

Según la Constitución de Bayona, otro instrumento de la política americana iba a ser la sección de Indias del Consejo de Estado, pero ésta tampoco llegó a constituirse. El Consejo de Estado, ante la imposibilidad de las Cortes y el Senado, era la baza constitucional más importante que podía jugar el gobierno de José. De ahí el empeño por establecerlo nada más regresar a Madrid, lo que hizo por decreto de 24 de febrero de 1809<sup>85</sup>. Sin embargo, no se trataba tanto de cumplir la Constitución, como de crear al menos una apariencia de esqueleto administrativo que pudiera actuar en el futuro. Al menos ésta era la tesis del embajador La Forest<sup>86</sup>.

Posteriormente, otro decreto de 18 de mayo de 1809, nombrará los presidentes de las distintas secciones, pero sin mencionar a la de Indias. Es más, la de Marina, según este decreto, se integraba en la de Guerra, bajo la presidencia del artillero Tomás de Morla<sup>87</sup>. De la misma forma que tampoco se menciona dicha sección en el decreto de 13 de octubre de 1809, que nombraba asistentes para las distintas secciones del Consejo, conforme al art. 56 de la Constitu-

---

(...) *Gaceta de Madrid*, núm. 221 de 8 de agosto). Con respecto al ministerio de Marina *vid.* MERCADER RIBA, Juan, *José Bonaparte Rey de España (1808-1813. Estructura del estado Español Bonapartista)*, Madrid, CSIC, 1983; págs. 99-101.

83. BARRIOS, Feliciano, *El Consejo de Estado*, Madrid, Consejo de Estado, 1984, págs. 208-209; CORDERO DE TORRES, José María, *El Consejo de Estado*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1944, pág. 79; MERCADER RIBA, *José Bonaparte Rey de España*; págs. 135-165.

84. Archivo del Palacio Real de Madrid, Papeles Reservados de Fernando VII, libro 6. Sobre el Consejo Privado josefista *vid.* MARTÍNEZ NAVAS, Isabel, “El Ministerio Secretaría de Estado de José Bonaparte. Notas para el estudio de la Administración josefista en España”, en *Teoría y práctica de gobierno en el Antiguo Régimen*, PÉREZ MARCO, Regina (coord.) Madrid, Marcial Pons, 2001; págs. 53-120, 61-63.

85. *Gaceta de Madrid*, núm. 56, de 25 de febrero de 1809.

86. “EL público, que no ve más que el Cuerpo, tendrá más confianza cuando los decretos ministeriales aparezcan revestidos del aparato de unas deliberaciones, pues dicho Cuerpo, tal como es, deberá ser bastante útil al monarca, quien podrá fundamentarse desde ahora en unos principios fijos y defenderse de sorpresas, al menos en su obra general.” (La cita en MERCADER RIBA, *José Bonaparte Rey de España*, pág. 154; también *vid.* pág. 144).

87. *Gaceta de Madrid* núm. 140, de 20 de mayo de 1809.



ción<sup>88</sup>. Finalmente, el decreto de 18 de agosto de 1809 extinguía el Consejo de Indias, junto con los restantes Consejos aún supervivientes de la época anterior<sup>89</sup>.

Así, la administración indiana josefista proyectada en Bayona quedó reducida prácticamente a la “nada”, lo que no dejó de ser un lógico ejercicio de realismo político y administrativo.

## **8. CAMBIO DE POLÍTICA DE NAPOLEÓN CON RESPECTO A LA ESPAÑA PENINSULAR Y AMÉRICA**

Napoleón, con anterioridad a 1808, había considerado que el secesionismo de los territorios de la América española podía ser algo conveniente para su proyecto político. Un comercio libre con aquellas tierras hubiera beneficiado al sistema económico continental europeo. Sólo existía una grave dificultad: el dominio naval inglés y la consecuente posibilidad de que los territorios españoles en América cayeran bajo control británico. Por ello, como se ha dicho, entre abril y junio de 1808, el emperador asumió el proyecto de la integridad territorial de España y sus Indias, consagrado más tarde por la Constitución de Bayona.

Se trataba de que los americanos aceptaran a José como monarca, para lo cual fueron embarcados con destino a las Indias muchos agentes, llevando consigo todo tipo de proclamas e instrucciones, en espera de que, una vez reconocida la nueva monarquía bonapartista en América, se pudiesen enviar fuerzas militares más numerosas para su defensa frente a las armadas inglesas<sup>90</sup>. Sin embargo, el fracaso fue absoluto, pues la América española nunca aceptó a José como rey, ni al Estatuto de Bayona como norma fundamental.

Por otra parte, la rebelión española se había generalizado y la derrota francesa en Bailén, el 19 de julio de 1808, con la posterior ocupación de Madrid, impidieron que el gobierno de José Bonaparte volviera a ocuparse de las Indias hasta marzo de 1809, y ello gracias a los éxitos de la campaña francesa de finales de 1808 y comienzos de 1809, en la que Napoleón pudo comprobar que el sometimiento de España no se iba a lograr fácilmente. Entre otras razones porque las Indias alimentaban con su dinero la rebelión, mediante los donativos enviados, primero a Sevilla y luego a Cádiz, sin que el Gobierno de José pudiera hacer nada por evitarlo.

Además, el apoyo inglés a la rebelión española, la amenaza de Austria y la dudosa confianza en que el Zar mantuviera sus compromisos de paz, impedían a Napoleón agrupar las tropas necesarias para cerrar definitivamente el flanco espa-

---

88. *Gaceta de Madrid* núm. 288, de 14 de octubre de 1809.

89. *Gaceta de Madrid* núm. 232, de 19 de agosto de 1809.

90. MARTIRÉ, Eduardo. “América en los Planes Napoleónicos”, en t. XIII de la *Historia General de España y América: Emancipación y nacionalidades americanas*, Madrid, RIALP, 1992; págs. 107-119, 109-113.

ñol. Por ello, la posibilidad de mantener las Indias integradas en la España bonapartista era en aquellos momentos poco más que una quimera.

En semejantes condiciones Napoleón decidió cambiar rápidamente su política con respecto a la América española, aprovechando que los británicos no podían apropiarse de estos territorios por su alianza con los patriotas “gaditanos”.

Como acertadamente expuso Martiré:

..., en consecuencia, abandonaba su anterior política americana y se decidía a propiciar la independencia de aquellos reinos... Si no podían ser parte de la España napoleónica, había que preservarlos de caer en manos británicas y para ello nada mejor que fomentar su espíritu independentista, condicionando el auxilio de Francia a la desvinculación de los nuevos Estados americanos del enemigo inglés<sup>91</sup>.

Napoleón pasó así, durante 1809<sup>92</sup>, del decidido apoyo al mantenimiento de la unidad de España con sus Indias, a su anterior proyecto de favorecer su

---

91. *Ibidem*; pág. 118.

92. En marzo de 1809, Napoleón aún intentó atraerse a los hispanoamericanos para el proyecto unitario que encabezaba José: “Apresurad los armamentos en Bayona [ordena a Dècres] a fin de que este verano pueda enviar faluchos y bricks a mis colonias. Haced que se hagan paquetes de gacetas conteniendo las nuevas de los acontecimientos de España y las proclamas del rey. Escribid además al señor La Forest, que está en Madrid, para que pida a los ministros del rey los paquetes que hubiesen hecho pasar a las colonias. Muchas de las cartas que llegan a España dicen que estas colonias están indecisas y que las gentes de buen sentido prevén el cariz que tomarán los asuntos de España”. (En ARTOLA, *Los afrancesados y América*, pág. 552) Desde la corte de José también se apoyaba esta política, como lo demuestra el siguiente correo interceptado por la Junta de Cádiz: “Sevilla 22 julio de 1809; Al Coronel de Caballería ligera Dn. Francisco Cabello; Excmo. Sr.: Dentro de dos o tres días saldrán de aquí el Coronel dn. Francisco Cabello, dn. Manuel Rodríguez Alemán [llegó a Cuba donde fue ahorcado el 30 de julio de 1810, ARTOLA, *Los afrancesados y América*, págs. 558-559] y dn. Santiago Antonino con orden de presentarse a V.E. a su llegada a la Coruña. Cabello debe dirigirse al Perú, Alemán a N. España y Antonino a Buenos-aires, según las respectivas instrucciones que igualmente presentaron a V.E. El Coronel Cabello lleva seis paquetes que contienen [pr Pral.] la correspondencia de oficio para México, el Perú, Nuevo Reyno de Granada, Buenos Aires, Filipinas, Cuba y Puerto Rico, y cien ejemplares sueltos de la Constitución con treinta y seis juegos de Gazetas que entregará a V.E. En el paquete para México van abiertos los Pliegos rotulados al Virrey, Audiencia, Arr y Cabildo Secular, para que V.E. pueda enterarse de las [órdenes] y avisos que contienen en el concepto de que iguales se comunican a todos y dispone se cierren y sellen después. A cada uno de dichos tres comisionados se servirá V.E. mandar entregar el paquete que corresponde a su destino y debiendo ir por separado al del Nuevo Reino de Granada y Caracas de que hablaré después V.E. dispondrá lo conveniente para dar dirección al paquete de Filipinas que podrá encaminarse para México y al de Cuba y Puerto Rico que tal vez pudiera llevar alguno de los tres comisionados haciendo escala en una de dichas islas: bienes que en este punto V.E. con mayores conocimientos hará lo que mejor le parezca. No habiendo hallado aquí por ahora sugeto de mi confianza para el Nuevo Reino de Granada o Costa de Caracas, espero se sirva V.E. solicitarlo ahí en donde no faltará alguno que sea natural de aquellas Provincias o haya estado en ellas. Se me ha indicado como [a]ypropósito al Teniente de Fragata don Antonio Villavicencio que servirá en ese Departamento, y lo insinúo a V.E. para si mereciese su confianza. Ya sea éste u otro el que V.E. elija es menester que V.E. le forme su instrucción correspondiente entregándole el paquete respectivo. También puede V.E. repartir entre los cuatro comisionados las Gazetas y ejemplares de la Constitución para que se distribuyan estos y entreguen una colección de las primeras a cada Virrey y Gefé de Provincia, o las hagan circular, si así conviniese según la instrucción. Dn Santiago Antonino destinado a Buenos Aires debe llevar las (...)

independencia y de apropiarse de los territorios peninsulares al norte del Ebro en favor de Francia.

Para los afrancesados españoles esta política no constituía una traición a la monarquía que encarnaba su hermano José y a la propia Constitución de Bayona. Sin embargo, en realidad, desde finales de 1808, Napoleón consideró que su dominio sobre España se sustentaba más en el derecho de conquista, que en la dudosa legitimidad de las renunciaciones de Carlos IV y Fernando VII, y se sentía desvinculado del compromiso que entrañaba la Constitución otorgada por José a los españoles. “Españoles: vuestro destino está en mis manos... Si no correspondéis a mi confianza, no me restará otro arbitrio que el de trataros como provincias conquistadas”, había proclamado el emperador el siete de diciembre de 1808 al entrar en Madrid.

En lo que respecta a su apoyo público a la independencia de los territorios americanos, se puso de manifiesto en una declaración hecha por uno de sus ministros al Cuerpo Legislativo el 12 de diciembre de 1809.

El emperador no se opondrá nunca a la independencia de las naciones continentales de la América. Esa independencia está en el orden necesario de los acontecimientos, está en la justicia, está en el interés bien entendido de las potencias... Nada de lo que pueda contribuir a la felicidad de América se opone a la prosperidad de Francia, que siempre será bastante rica cuando se vea tratada con igualdad por todas las naciones y en todos los mercados. Sea que los pueblos de México y del Perú quieran permanecer unidos a la metrópoli, sea que quieran elevarse a la altura de una noble independencia, Francia no se opondrá a ello siempre que esos pueblos no formen ningún vínculo con Inglaterra. Francia no necesita para su prosperidad y su comercio vejar a sus vecinos ni imponerles leyes tiránicas<sup>93</sup>.

---

(...) armas y municiones de que hablé a V.E. en mi oficio anterior sobre la materia, y V.E. podrá escribir a aquel Virrey, dándole aviso del mismo y cantidad de efectos que se entreguen a su Comisionado. Si el que V.E. eligiese para el Nuevo Reino de Granada y Caracas necesitase de alguna habilitación para equiparse V.E. le mandará dar la que gradúe suficiente, de modo que a su llegada a América cuente con algún sobrante para sus primeros gastos en todo evento. Si es oficial allí se le pagará el sueldo con aviso de V.E., si no lo es puede V.E. asignarle el de 2.000 ps. anuales durante su comisión y ofrecerle una colocación o recompensa proporcionada, ya sea oficial o no, a la importancia del servicio que va a hacer. La intención del Rey es que los Comisionados salgan cuanto antes pueda ser: que se les de la mesa durante su navegación, proporcionándoles la mayor comodidad a bordo que V.E. en uso de sus grandes conocimientos dirija la navegación que han de hacer, eligiendo buenos y prácticos Pilotos; que a los que hayan de mandar los buques se encargue contribuyan al mejor éxito de la comisión a su llegada a las Costas de América, para lo que es consiguiente vayan de acuerdo con los comisionados; y finalmente que V.E. añada a las instituciones de estos todo lo que le pareciese oportuno y le dictase su conocido zelo y amor a su RI. Servicio y persona de que se halla asegurado. Dios guarde a V.E. muchos años. Madrid 31 de marzo de 1809. Miguel Joseph de Azanza. Sr. Dn. José de Mazarredo”. (AHN, Estado, leg. 54, 104-110).

93. GANDÍA, E., *Napoleón y la independencia de América*, Buenos Aires, 1955, pág. 210. Eduardo MARTIRÉ atribuye este discurso al conde de Montalivet, ministro del Interior (*América en los Planes Napoleónicos*, pág. 118). A este respecto *vid.* también VILLANUEVA. *Napoleón y la independencia de América*; pág. 232.

Al día siguiente de esta declaración, Napoleón ordenó al duque de Cadore que escribiese al Gobierno de los Estados Unidos para notificarle que no se oponía a que Florida pasase a sus manos. Y añadía: “Deseo en general todo aquello que pueda favorecer la independencia de la América española”<sup>94</sup>.

Esta nueva política favorable al independentismo americano, se intensificará a mediados de 1811. El 23 de agosto de aquel año, el emperador escribió a su embajador en los Estados Unidos: que “... mi intención es animar la independencia de todas las Américas”. Lo que debía poner en conocimiento del propio presidente de la república y buscar su apoyo para este proyecto. El embajador quedaba incluso autorizado para enviar agentes y armas a los dominios españoles, “... con tal que su independencia sea sencilla y simple y que no contraiga ningún lazo particular con los ingleses”.

Unos meses después, el 16 de septiembre de 1811, el duque de Bassano, en nombre de Napoleón, reiteraba al embajador francés en Washington que aumentara sus esfuerzos en el mismo sentido<sup>95</sup>.

En este contexto adquieren verosimilitud ciertas operaciones secretas, consistentes en enviar a América agentes españoles al servicio de Francia, con objeto de favorecer la revolución independentista<sup>96</sup>. Incluso también es posible que se pro-

---

94. ARTOLA. *Los afrancesados y América*; págs. 563-564.

95. El 23 de agosto de 1811, el Emperador ordenaba que Maret hiciera saber al general Seurier (ministro de Francia en Estados Unidos). “... que mi intención es animar la independencia de todas las Américas, que debe explicarse en este sentido, no sólo con el presidente, sino aún con los diputados o agentes que esas diversas colonias pueden tener en los Estados Unidos, que debe buscar unirse a ellos, que incluso está autorizado a mandar agentes a esas colonias, que se enviarán de buena gana armas y todos los socorros que de Nos dependan, con tal que su independencia sea sencilla y simple y que no contraigan ningún lazo particular con los ingleses. Debe servirse del gobierno americano para hacerles llegar estos sentimientos de Francia por todos los medios; en fin, ponerse en situación de informarnos con frecuencia acerca de lo que ocurre en ellas. Como el Gobierno americano debe ver con agrado la independencia, el señor Seurier utilizará agentes americanos para comunicar nuestras disposiciones a las colonias españolas.” (ARTOLA. *Los afrancesados y América*; pág. 563).

96. Vid. ARTOLA, *Los afrancesados y América*, págs. 562-564; VILLANUEVA, *Historia y Diplomacia. Napoleón y la independencia de América*, págs. 236-247; FABELA, Isidro, *Los precursores de la diplomacia mexicana*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1926, pág. 159. Según GANDÍA, se enviaron seis agentes con instrucciones perfectamente explícitas. Estos españoles fueron: Luis Azcárraga, vizcaíno, comisionado para Lima y la costa hasta Guayaquil; Cristóbal de Espinosa, cordobés, para Quito; Juan Vizcarolasa, vizcaíno, para Panamá, Portobelo y la Costa; Remigio Aparicio, vitoriano, para Chile; Roque Frías, madrileño, para las provincias del Río de la Plata; Benigno Alfaro, pampónés, para Buenos Aires y Montevideo. Las instrucciones, según este autor, las conoció a través de una refutación a las mismas, publicada en Buenos Aires en 1810, en un folleto de 22 págs., encontrado en Montevideo por el historiador Jesuita Guillermo J. Furlong. El art. 1º de estas “instrucciones” ya es suficientemente revelador: “Tratarán los emisarios de persuadir a los criollos que S.M.I. y R. no desea otra cosa que dar libertad a un pueblo esclavo; sin más recompensa por tan alto beneficio, que la amistad de los naturales y el comercio de sus puertos.” Para lograr este objetivo los agentes podían prometer tropas y todo tipo de auxilios, para ello debían ganarse la estimación de las autoridades civiles y eclesiásticas, “fomentar el odio entre europeos y americanos”, sin criticar al Santo Oficio y siempre en beneficio del estado eclesiástico. También debía propagar la idea de que el rey no existía ya y que Napoleón era el “restaurador de la libertad” y el “legislador universal”; y, sobre todo, se reitera que no deben enviarse caudales a España. (*Napoleón y la independencia de América*, la referencia en pág. 192, la transcripción de las instrucciones en págs. 192-205).

yectaran otras operaciones, igualmente secretas, que tendrían como objetivo propiciar incidentes bélicos en la frontera entre los Estados Unidos y los territorios hispanos leales a Cádiz, con la intención de involucrar a los ingleses, en apoyo de los españoles, en un conflicto armado con los Estados Unidos<sup>97</sup>.

Este giro político supuso la ruptura entre los afrancesados españoles y Napoleón, lo que ocasionó la existencia de dos políticas divergentes con respecto a las Indias: la de Napoleón por una parte, y la de los bonapartistas españoles por otra, aunque esta última cayó en la más absoluta inoperancia debido a la mencionada nulidad de medios de que disponía José<sup>98</sup>.

Finalmente, los preparativos para la campaña de Rusia de 1812 hicieron que el interés por América disminuyera en la acción política de Napoleón.

Las medidas para favorecer la independencia de las Indias no fueron aisladas y deben relacionarse con otras decisiones que tuvieron como objetivo la incorporación a Francia de una parte importante del territorio peninsular, en términos similares a los ya previstos antes de la sustitución dinástica de 1808. Si con el apoyo a la independencia de las Indias se debilitaba a España, con la confiscación de su territorio, además de indemnizar a Francia por su ruinosa intervención en la Península, Napoleón se aseguraba la frontera sur de su imperio, como había hecho diez siglos antes Carlomagno, configurando en principio esos territorios como una nueva "Marca Hispánica".

A partir de 1809 Napoleón había comenzado a perder la fe en el sistema imperial familiar, pues las obligaciones que contraían Luis en Holanda, Jerónimo en Westfalia, Eugenio en Italia, Murat en Nápoles, o José en España, muchas veces contravenían los intereses de Francia y la política del emperador. Ya en julio de 1809 había decidido que la Holanda de su hermano Luis y algunas ciudades hanseáticas pasaran a su dominio directo.

Este fracaso del imperio familiar también hizo que Napoleón volviera a la primitiva idea del desmembramiento de España. En dicho sentido, el conde de La Forest escribió en los términos siguientes al duque de Cadore:

He aquí las intenciones secretas del Emperador: tomará de España lo que le convenga, bien sea todo el curso del Ebro o el puente de El Ferrol. El pueblo español, por su conducta, no merece ninguna consideración..., pero Andalucía, la provincia de Valencia, La Mancha y Extremadura, están muy alejadas de Francia para convenir al Emperador. Existe por tanto una población de cinco o

---

97. En este sentido se dictan las instrucciones que el duque de Bassano envía a Juan María Ledrezenech, en las que se le ordena que fomente la independencia de las colonias españolas limítrofes con los Estados Unidos, e incluso la de algunas tan alejadas como Perú, Chile y Paraguay, encargándole, si fuera preciso, que provocara incidentes fronterizos que obligasen a los Estados Unidos a declarar la guerra a la España de Cádiz. (Las instrucciones en *Intrigas de Napoleón para la independencia de América y referentes a España*, Archivo del Senado, recogidas por ARTOLA. *Los afrancesados y América*; págs. 564-567)

98. ARTOLA. *Los afrancesados y América*; págs. 561-562.

seis millones de habitantes con los que el Emperador quiere constituir una provincia de segundo orden<sup>99</sup>.

Posteriormente, un decreto imperial de 8 de febrero de 1810, creó cuatro gobiernos militares –Cataluña, Aragón, Navarra y Vizcaya– cuyos generales debían constituir una administración separada, con plena autoridad civil y militar, dependientes sólo de Berthier, que era en aquel momento jefe del estado mayor del ejército en España. Otro decreto imperial de 29 de mayo de 1810, amplió esta administración independiente a dos nuevos gobiernos militares en el centro de la península: Burgos y Valladolid-Palencia-Toro.

Se sucedieron las negociaciones diplomáticas, los compromisos, las quejas y las amenazas de renuncia al trono de José, pero la legislación imperial confiscatoria de los territorios españoles y las actuaciones de los mariscales de Napoleón –auténticos virreyes del emperador inobedientes al rey– será inflexible.

Cuando el 3 de septiembre de 1810, Azanza y Almenara se encontraban en París como embajadores extraordinarios del rey José, Champagne, duque de Cadore, les presentó el plan definitivo. Se trataba otra vez del viejo proyecto de que España cambiase Portugal por las provincias al norte del Ebro. Esta vez con el argumento de que, como Portugal contaba con más de tres millones de habitantes y estas provincias españolas apenas contaban con dos millones, había que entregar a Francia, además, la mitad de las provincias de Soria, Burgos y Valladolid, y dos tercios de Zamora, hasta el límite con Portugal. Un plan que, naturalmente, no aceptaron<sup>100</sup>.

La última fase del plan se ejecutó por medio de una serie de decretos fechados en enero de 1812, conforme a los cuales Cataluña era anexionada a Francia. El Principado quedó así dividido en cuatro departamentos, según el modelo administrativo francés, aunque puestos bajo el gobierno de dos intendentes<sup>101</sup>.

## 9. LA RECAPITULACIÓN DE SANTA ELENA Y EL ERROR DE NAPOLEÓN

Napoleón en sus comentarios a *El Príncipe* de Maquiavelo se muestra como un político descarnado y soberbio, frente a la imagen benéfica que aspiró a

---

99. ARTOLA. *Los afrancesados*; pág. 167.

100. MERCADER RIBA, Juan. *José Bonaparte rey de España 1808-1813. Historia externa del reinado*, Madrid, CSIC, 1971; págs. 155-199.

101. El 14 de enero de 1812, Napoleón ordena a Berthier: “Dividiréis Cataluña en dos territorios. Diez días más tarde, dicta una serie de decretos que dividan Cataluña en cuatro departamentos, a la manera francesa, anexionándolos en la práctica al Imperio. Eran éstos: Ter, Montserrat, Bocas del Ebro y Segre, teniendo por capitales respectivamente a Gerona, Barcelona, Lérida y Puigcerdá. Un segundo decreto, de 2 de febrero, nombraba al consejero de Estado barón de Chauvelin para el cargo de intendente de los departamentos de Montserrat y Bocas del Ebro, y al barón Gerardo para el mismo cargo en los otros dos nuevos departamentos. (ARTOLA. *Los afrancesados*; pág. 190; y MERCADER RIBA. *José Bonaparte rey de España 1808-1813. Historia externa del reinado*; págs. 278-287).

transmitir con su *Memorial*, hábilmente elaborado por Las Cases, tras sus conversaciones en la Isla de Santa Elena.

Como fuente histórica el contenido del *Memorial*, que he utilizado profusamente en el inicio de este trabajo, no debe considerarse como “verdad revelada”, aunque sin duda se trata de una obra de excepcional interés que, al menos, reviste una doble naturaleza. En primer término se trata de un documento justificativo de la acción política del emperador, pero creo que también reúne algunas características de los “espejos de príncipes”, pues Napoleón bien podía estar intentando transmitir su experiencia –éxitos y errores–, al rey de Roma, con la remota esperanza de un futuro reinado de su hijo.

A esta compleja naturaleza del *Memorial* pudo referirse Napoleón al afirmar:

Si en lo que he dictado sobre las materias generales, la rectitud y la sagacidad de los historiadores encuentra algo con que formarse una opinión precisa y verdadera sobre lo que no menciono, tanto mejor<sup>102</sup>.

En esta obra, además, cristaliza el mito romántico del héroe –Prometeo encadenado a su roca–, que apuntalaron, entre otros, Sthendal, Victor Hugo, lord Byron, W. Scoot, Chateaubriand, o Balzac, con mayor o menor intencionalidad<sup>103</sup>.

A Napoleón no le gustaba España ni los españoles y despreciaba a su familia real tanto como a los Borbones franceses. Sin embargo, en Santa Elena sólo reconoce errores en los medios empleados para someterla, aunque no en la decisión de hacerlo.

Esa desdichada guerra me perdió; dividió mis fuerzas, multiplicó mis esfuerzos, atacó mi moral; y sin embargo, no se podía dejar la Península entregada a las maquinaciones de los ingleses; a las intrigas, a la esperanza, al pretexto de los Borbones<sup>104</sup>.

En realidad, al ocupar España a comienzos de 1808, confiaba en que no fuese necesario el empleo de la violencia. Sin embargo, como buen militar, tampoco descartaba el uso de la fuerza. Así, en una carta dirigida a su lugarteniente en España, el mariscal Murat, de 14 de marzo de 1808, le dice: “Quiero seguir amigo de España y conseguir mi objetivo político sin hostilidades, pero quiero estar en condiciones de si es preciso vencer la resistencia con la fuerza”<sup>105</sup>.

En todo caso se echa de menos en su amplio *Memorial* alguna reflexión en torno a la política de desmembramiento de España, con la ampliación de las

---

102. LAS CASES. *Memorial*; pág. 693.

103. Vid. BELTRAN DE HEREDIA, Pablo. *Estela literaria de Napoleón*, Madrid, Atlas, 1944.

104. LAS CASES. *Memorial*; págs. 658.

105. SANZ CID. *La Constitución de Bayona*; pág. 62, n. 1 y pág. 63.

fronteras de Francia a costa de las provincias españolas al norte del Ebro, y el cambio de política que operó con respecto a la América española.

Una de las explicaciones de este vacío, posiblemente sea que Napoleón intentara aparecer como benefactor de los españoles, y no como el conquistador que traicionó a sus partidarios afrancesados al incumplir la palabra dada en Bayona de respetar la integridad territorial de España y de sus Indias. Sin embargo, como se ha dicho, él consideró que la rebelión española le permitía actuar bajo los dictados del derecho de conquista.

Otra posibilidad de tal ausencia de explicación sobre su política indiana, sin duda más aventurada, también puede ser la de que las operaciones de apoyo a la revolución americana habían sido secretas, e incluso alguna podía mantener cierta actividad en 1816, cuando Las Cases recoge la información. Facilitar más detalles podía perjudicar a quienes habían actuado como agentes suyos.

Finalmente, en lo que se refiere a la América española, puede decirse que también cometió otro grave error. Éste fue el de considerar que los americanos apoyarían a su hermano José por el mero hecho de haber recibido la presunta legitimidad de las abdicaciones de Bayona y por las promesas de la Constitución que aquí también se les otorgó a ellos. En efecto, fueron muy pocos los hispanoamericanos que en 1808 vieron en Napoleón a su salvador, y muchos los que se identificaron con el pueblo de Madrid en su rebelión del “dos de mayo”. Desde ese punto de vista, Bonaparte tardó en entender el daño que a su prestigio como libertador le hizo la rebelión española. Como tampoco entendió que el vínculo de siglos de historia y de sangre entre España y sus Indias no se desvanecería de la noche a la mañana.

Probablemente el ministro de indias Miguel José Azanza, que presidió la Junta de españoles reunidos aquí, en Bayona, ahora hace doscientos años, tuvo parte de razón al señalar en su *Memorial* justificativo, que “Todo nació del convencimiento y persuasión que [Napoleón] llegó a formarse de que España había sucumbido ya en 1808”<sup>106</sup>.

---

106. *Memoria de D. Miguel José de Azanza y de D. Gonzalo O'Farril*; pág. 176.