

# LA ORGANIZACION POLITICA DE LA AMERICA ESPAÑOLA

ISMAEL SANCHEZ-BELLA  
*Universidad de Navarra*

De la ingente obra de España en América destacan algunos aspectos, cada uno de los cuales es digno de admiración:

— La epopeya del descubrimiento y conquista, llena de actos heroicos y de hazañas increíbles.

— La evangelización, con métodos sorprendentes por su modernidad y eficacia y con un heroísmo y entrega de los misioneros, que consiguen la conversión de millones de indígenas de América y Filipinas.

— La organización política de extensos y complejos territorios, de una geografía impresionante, con cordillera, llanuras y ríos gigantescos, poniendo en marcha un sistema armónico y eficaz que funciona con regularidad desde el primer momento y que puede parangonarse con los mejores que se han dado en la Historia.

De esta organización política voy a tratar a continuación, exponiendo el marco geográfico, la condición política de América dentro de la Monarquía española, el origen de las instituciones indianas, la historia de la administración territorial, y la estructura de los territorios gobernados por España.

## EL MARCO GEOGRAFICO

La acción de los conquistadores se extiende, a un ritmo impresionante, desde las Antillas, centro de la expansión, por tierras del actual México (entonces denominado Nueva España) hasta llegar, por el Norte, de manera estable, a lo que se llamó la Nueva Galicia, con centro administrativo en Guadalajara y luego, más al Norte, a la Nueva Vizcaya, con centro en Durango y, en el siglo XVII, a Nuevo León y Nuevo México. América Central, que tras varios tanteos y vacilaciones tiene como núcleo central la ciudad de Guatemala y como punto neurálgico Panamá y su istmo, se incorpora plenamente a la soberanía española en breve tiempo. En Sudamérica, además del dominio de la costa venezolana, la expansión llega pronto hasta Buenos Aires y Chile central (aquí, en guerra continua con los araucanos) y, por el interior, al núcleo importante de Asunción, a todo el Alto Perú (la actual Bolivia), con centro en La Plata o Charcas y, como límite oriental, a Santa Cruz de la Sierra. Todo el actual Perú, Ecuador y Colombia —entonces llamada Nueva Granada— formaban parte del Imperio español. En Venezuela la penetración fue menor, hasta Mérida, y esta región girará administrativamente, durante mucho tiempo, en la órbita de Santo Domingo y su Audiencia. Nueva Granada tenía amplia autonomía y Santa Fe de Bogotá constituirá el tercer núcleo en importancia de los territorios indianos, al menos hasta el siglo XVIII. Salvo ese territorio, el resto, desde Panamá hasta Concepción, Tucumán, Córdoba y Buenos Aires, girará hasta la segunda mitad del siglo XVIII en torno a la ciudad de los Reyes, hoy Lima, sede virreinal y de una Audiencia y cabeza indiscutible entonces de toda Sudamérica. Como puede verse, es un amplio marco geográfico, marco movedido, en continuo crecimiento durante el siglo XVI, más estable en el XVII y objeto de importantes reformas —la creación de los Virreinos de Nueva Granada y del Río de la Plata— en el XVIII.

¿Con qué criterios se organizaron políticamente esos dilatados territorios, difícilmente comunicados entre sí, altamente poblados en algunas zonas y casi desiertos en otras?

¿Cuáles fueron las directrices, si existieron, y cómo evolucionaron, si hubo evolución?

¿Cuál fue, en definitiva, el desarrollo histórico, en sus líneas generales, de la organización político-administrativa de las Indias españolas?

### LA CONDICION POLITICA DE LAS INDIAS EN EL IMPERIO ESPAÑOL

Esto nos lleva directamente a plantearnos, como cuestión previa, la que, afortunadamente, ha planteado con tanta ponderación y acierto el Dr. Ricardo Zorraquín Becú: La de cuál fue la condición política de las Indias dentro del Imperio español. ¿Qué sentido pueden tener las expresiones "Estado indiano" y "Reinos" que aparecen en las fuentes de la época? ¿Fueron las Indias "colonias" en el sentido que damos actualmente a esa palabra? ¿Cuál fue el tipo de unión a Castilla y qué alcance y consecuencias tuvo?

Zorraquín, en un valioso estudio publicado en 1974,<sup>1</sup> empieza enumerando hechos indiscutibles que muestran la dependencia de las Indias: Las autoridades y los habitantes del Nuevo Mundo no pueden decidir nada sobre la elección, reconocimiento o aceptación del propio Rey; no existen en ellas Cortes; no intervienen en el gobierno del conjunto de que forman parte, ni en tratados internacionales, ni en las guerras; el Derecho indiano más importante es elaborado sin su intervención; el Rey y los organismos principales de gobierno residen en Castilla; los más altos funcionarios proceden de ese Reino; y el comercio sólo puede realizarse con la Península. Sin embargo, y siguiendo una tradición que briosamente inició, o al menos resaltó como nadie, otro argentino, Ricardo Levene, indica que a pesar de esa "ostensible dependencia", las comarcas del Nuevo Mundo no pueden ser calificadas, al menos política y jurídicamente, como "colonias" en el sentido moderno de la expresión, aunque hubiera normas económicas que favorecían a los comerciantes sevillanos, como la prohibición de plantar viñas (por lo demás, plenamente incumplida). Zorraquín piensa, sin embargo, que las Indias "fueron adquiriendo una fuerte personalidad política, que les hizo alcanzar una situación intermedia entre la absoluta igualdad con Castilla y su total subordinación. Contribuyeron —dice— a crear y mantener esa personalidad no sólo el desarrollo de las provincias indianas, separadas de España por el largo viaje marítimo, sino también el derecho especial que se fue dictando para ellas y, además, el haberlas dotado de órganos de gobierno descentralizados". "No puede sostenerse —afirma— la teoría de la igualdad —legal o de hecho— entre esos dos sectores del imperio hispánico (Castilla e Indias) y ni siquiera es sustentable la idea de una condición idéntica a la de los reinos unidos" (se refiere a Galicia, León, Granada, etc.). Dependencia de las Indias respecto a Castilla y fuerte personalidad política de aquéllas, basada en su descentralización administrativa y autárquica: tales serían las conclusiones del profesor Zorraquín Becú.

En cuanto a la expresión "reinos" indianos, añade: "Si aceptáramos plenamente que las Indias fueron Reinos (organización política en sí misma) podría llegar a creerse en su igualdad legal con Castilla, idea que no me parece ajustada ni a los hechos ni al derecho". Muro Orejón había sostenido en 1971 que eran Reinos los Virreinos —México y Perú—, pero Zorraquín hace notar que se da ese nombre de Reinos a provincias que no son Virreinos ("Nuevo Reino de Granada", "Reino de Chile", "Reino de Nuevo León", etc.) y esos casos no alcanzan a explicarse satisfactoriamente.

Tampoco las Indias son un Estado "con el alcance y significación que le dio la doctrina política de los siglos posteriores, la cual lo vinculó con la soberanía o el poder supremo". Las raras veces que se utiliza es, simplemente, "sinónimo de territorio políticamente organizado".

<sup>1</sup> ZORRAQUIN BECU, Ricardo. *La condición política de las Indias*, en *Revista de Historia del Derecho* 2, Buenos Aires 1974, 285-380.

Era necesario hacer este resumen de la cuestión tal como la plantea Zorraquín, con la cual estoy, en líneas generales, plenamente conforme, aunque no coincida con algunas de las opiniones de Levene<sup>2</sup> y Muro Orejón<sup>3</sup> ni con expresiones quizás no acertadas como la de Bradley ("El Estado mexicano bajo los Habsburgos").<sup>4</sup> Mi postura sobre el tema tiende todavía a ir más allá que la de Zorraquín disminuyendo más esa "fuerte personalidad política" de las Indias dentro de la Monarquía española de los Austrias. Pienso, por ejemplo, en el caso de Canarias, regida por gobernadores, con Audiencia y legislación propia (editada por Morales Padrón), sin representación en Cortes y con la única diferencia con las Indias que las Canarias dependían del Consejo de Castilla, diferencia no muy grande si se piensa que las Indias fueron gobernadas por el Consejo de Castilla hasta 1524 y que solamente por el volumen de los negocios (y no por razones políticas especiales, como cree ver Demetrio Ramos) se desgajó un nuevo Consejo territorial, de manera análoga a como el de Italia se desgajó del de Aragón. En todo caso, queda claro que las Indias no eran consideradas como "colonias" sino como "provincias", unidas "accesoriamente" a la Corona y al Reino castellano (a diferencia, por ejemplo, de Navarra, unida con unión "principal" o "aque-principal"). Por tanto, las Indias gozan de idéntico Derecho e idénticas instituciones públicas y privadas que Castilla, aunque —lo mismo que ocurrió con la lengua— pudieran darse matices o evoluciones regionales.

### EL ORIGEN DE LAS INSTITUCIONES

Esta consideración de las Indias como territorios que eran una prolongación del Reino castellano (y digo castellano y no español, porque aunque hubiera una "Monarquía española", en la Península subsistían Reinos y territorios ajenos a Castilla) explica muchas cosas, pero en lo que se refiere a los órganos de gobierno de las Indias, que es lo que aquí interesa, una importante: el que el origen de las instituciones indianas suela ser, netamente, castellano. Esto se dudó, por ejemplo, al estudiar el origen del título de virrey otorgado a Colón, e hizo que historiadores de la Corona catalano-aragonesa, como Vicéns<sup>5</sup> y Lalinde<sup>6</sup> pensaran en un entronque no castellano. Recuerdo que en 1950 hablé en Buenos Aires de este tema, haciendo hincapié en las dudas que semejante origen aragonés planteó a mi maestro, Alfonso García-Gallo en 1948,<sup>7</sup> dado que en la concesión se aludía expresamente como modelo de los cargos de Colón el de los Reinos de Castilla y León, en donde precisamente los historiadores no conocían Virreyes. Ahora el tema ha quedado resuelto definitivamente porque se ha ido descubriendo, primero en las crónicas y luego en los documentos, la existencia real de Virreyes en Castilla antes del descubrimiento de América. A los artículos de Pérez Bustamante,<sup>8</sup>

<sup>2</sup> LEVENE, Ricardo. *Nuevas investigaciones históricas sobre el régimen político y jurídico de España en Indias hasta la Recopilación de Leyes de 1680*, en *Cahiers d'histoire mondiale* 1-2, julio 1953, 463-490. Escribe: "El principio de anexión implicaba asimismo la igualdad legal entre Castilla e Indias" (p. 467).

<sup>3</sup> MURO OREJON, Antonio. *El problema de los "Reinos Indianos"*, en *Anuario de Estudios Americanos* 28, Sevilla 1971, 45-56, aplica únicamente a los Virreinos el concepto de "reino". ZORRAQUIN, R. *La condición política*, cit., 346, lo rebate: "Hubo también provincias que se titularon individualmente reinos".

<sup>4</sup> BRADLEY, Benedict. *El Estado en México en la época de los Habsburgos*, en *Historia mexicana* 92, abril-junio 1974, 551-610.

<sup>5</sup> VICENS VIVES, Jaime. *Precedentes mediterráneos del Virreinato colombiano*, en *Anuario de Estudios Americanos* 5, Sevilla 1948, 571-614.

<sup>6</sup> LALINDE ABADIA, Jesús. *El sistema virreino-senatorial en Indias*, en "Anuario de Historia del Derecho Español" 37 (Madrid 1967) 5-244.

<sup>7</sup> GARCIA-GALLO, Alfonso. *Los virreinos americanos bajo los Reyes Católicos. Planteamiento para su estudio*, en sus *Estudios de Historia del Derecho indiano*, Madrid 1972, 639-659.

<sup>8</sup> PEREZ BUSTAMANTE, Ciriaco. *Sobre los precedentes del virreinato colombiano*, en *Revista de Indias* 12, Madrid 1952, 24-48 y *Nuevos datos en orden a los posibles orígenes del virreinato colombiano*, en *Revista de Indias* 19, Madrid 1959, 11-16.

Manzano<sup>9</sup> y Muro Orejón debemos añadir el de José María García Marín,<sup>10</sup> que publica documentos de los Virreyes castellanos de Andalucía en 1465; Pedro Girón, Maestre de Calatrava, y Juan Pacheco, Marqués de Villena, nombrado por Enrique IV, como ya antes hizo en 1454 y seguirá haciendo en 1470 y 1471; y el de Benjamín González Alonso,<sup>11</sup> que publica el nombramiento del Condestable de Castilla y Conde de Haro, Pedro Fernández de Velasco, en enero de 1487, para actuar con plenitud de poder en la mitad Norte de España (“desta parte de aquende los puertos”) mientras los Reyes Católicos “estamos en las partes del Andalucía” y nos informa también que hubo nombramientos análogos por los mismos Reyes en 1477, 1481, 1482, 1484, 1492 y 1500. García-Gallo ha destacado<sup>12</sup> que sólo el Almirante de Castilla, Alfonso Enríquez, reunía los oficios de Almirante, Virrey y Gobernador y que, por tanto, debió ser la persona en quien se fijó Colón al solicitar que se le concedieran conjuntamente. Las cosas debieron ser más sencillas de lo que nos imaginamos historiadores y juristas y Colón se limitó a aspirar a ser como aquel personaje que había detentado el máximo poder después de los Reyes.

El mismo desconocimiento de las instituciones castellananas de la época del descubrimiento no permitía asegurar el origen castellano del título de “Gobernador”, que también recibe Colón y que será usual en Indias desde los primeros momentos (Bobadilla, Nicolás de Ovando, etc.). Las colecciones legislativas más consultadas —Partidas, Ordenamiento de Montalvo, Nueva Recopilación— aunque los mencionan, sobre todo por su inclusión en la famosa regulación de la justicia territorial dada en 1500, en Sevilla, por los Reyes Católicos (los “capítulos de corregidores”), dan la impresión de que Castilla estaba estructurada en “merindades” y “adelantamientos” (aunque no se desconocía por los especialistas que hubo gobernadores en Canarias). Pero ha bastado que precisamente González Alonso<sup>13</sup> se asomase a los Registros de la Cancillería de los Reyes Católicos existentes en el Archivo de Simancas (el famoso “Registro General del Sello”, cuyo catálogo está en parte publicado) para darse cuenta de que a fines del siglo XV la figura del Gobernador no era tan excepcional, pues existía en diversos territorios y la tendencia era precisamente acudir a estos oficiales de nuevo cuño y no a los adelantados para restaurar el orden y la administración de justicia, como ocurrió en Galicia y también en el marquesado de Villena.

Todo esto indica una vez más la necesidad de renunciar a la idea de que las Recopilaciones (castellana e indiana) puedan servir como fuente histórica segura, si no se acude a los Registros donde se iban anotando los textos legislativos para Castilla (hoy, en el Archivo de Simancas) o para Indias (ahora, en el Archivo General de Indias de Sevilla). Tengo la impresión de que en el largo y fecundo reinado de los Reyes Católicos la organización administrativa sufrió notables innovaciones, todavía mal conocidas, y que, cuando se estudien, se aclarará definitivamente el tema del origen castellano de las instituciones indianas (pienso, por ejemplo, en los “Oficiales Reales” de la Hacienda, título que Solórzano pensaba que se tomó de Aragón, lo cual necesita demostración). Habrá que

<sup>9</sup> MANZANO Y MANZANO, Juan. *Precedentes castellano-aragoneses del virreinato colombino*, en *Anuario de la Asociación Francisco de Vitoria* 13, Madrid 1960-1961, 29-49.

<sup>10</sup> GARCÍA MARÍN, José M<sup>a</sup>. *Notas y algunos documentos sobre Virreyes castellanos de la Baja Edad Media*, en *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid 1974, 487-506.

<sup>11</sup> GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín. *Observaciones y documentos sobre la Administración de Castilla a fines del siglo XV*, en *Historia, Instituciones, Documentos* 3, Sevilla 1976, 225-245.

<sup>12</sup> GARCÍA-GALLO, Alfonso. *La evolución de la organización territorial de las Indias de 1492-1824*,

en *Anuario Histórico-Jurídico Ecuatoriano* 5, Quito 1980, 71-135 y, concretamente, 75-76. Señala la imprecisión que existía, pues se designan con el nombre de Virreyes tanto los que al ausentarse el Rey del Reino quedaban en éste ejerciendo sus funciones, como los agentes que actuaban en Andalucía, como las personas que estando los Reyes en el Reino éstos designaban para actuar en su nombre en todo el Reino o en una región determinada.

<sup>13</sup> GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín. *Gobernación y gobernadores. Notas sobre la Administración de Castilla en el período de formación del Estado Moderno*, Madrid 1974.

tener en cuenta también la evolución posterior de esas instituciones castellanas a lo largo del siglo XVI, porque es posible que esa evolución se refleje en su trasplante o aplicación en Indias. Pienso, por ejemplo, en lo referente a la administración de justicia, donde al comparar Muro Romero, en 1973, las modificaciones de las Ordenanzas de Audiencias de 1563 con las de 1596 advierte que “los preceptos que introducen complementos o innovaciones en el procedimiento judicial y, en general, en el funcionamiento de la audiencia tienden normalmente a incorporar la legislación castellana sobre la materia” recogida en la Nueva Recopilación de Castilla.

En resumen: Puede afirmarse que, de acuerdo con la condición de las Indias respecto a Castilla, los órganos de gobierno territorial —Virreyes, Gobernadores, Adelantados, etc.— y los de orden local —Cabildos, regidores, etc.— tienen un claro entronque castellano desde el primer momento y que, para afirmar la originalidad indiana de una institución, por el factor distancia, o por las nuevas realidades (por ejemplo, la existencia de una numerosa población indígena) o por un proceso de adaptación, habrá de actuar con cautela. Habrá que demostrarlo en cada caso, antes de descubrir con sorpresa que se trata de un mero trasplante desde Castilla, tal como se daba la institución en aquel momento.

#### HISTORIA DE LA ADMINISTRACION TERRITORIAL

Hagamos ahora un poco de historia de cómo se fueron estructurando los nuevos territorios desde el punto de vista jurídico-político:

1º) Hubo, en primer lugar, una liquidación del viejo pleito colombino que planteó la exorbitante serie de privilegios concedidos al descubridor en 1492, antes de conocerse la realidad geográfica, y tenazmente defendidos por él y sus descendientes. El larguísimo pleito termina en 1536 con un arbitraje del Presidente del Consejo de Indias, Loaysa y el Dr. Montoya, del Consejo de Castilla, por el que se mantiene a los Colón el título hereditario de Almirante, pero, en cambio, se les suprimen los de Virrey y Gobernador General de las Indias, constituyéndose un pequeño señorío con título de marqués de Jamaica y duque de Veragua, con jurisdicción sobre esa isla y 25 leguas en Veragua, además de algunas prebendas, es decir, de una manera absolutamente distinta a las pretensiones de la familia. Entre la correspondencia de la Emperatriz Isabel de Portugal (que gobernaba Castilla e Indias en ese momento) con el Emperador ausente, publicada por María del Carmen Mazario<sup>14</sup> hay una carta fechada en Valladolid el 23 de julio de 1536 dando cuenta a Carlos V de algunas peticiones de la Virreina quien, después de la sentencia, “ha mostrado descontentamiento” —dice— aunque la ha aceptado, solicitando varias cosas que la Emperatriz estima que pueden dársele. Por ejemplo, el Patronato de Jamaica (con tal —dice la Reina— de que el Emperador haga la presentación como hasta entonces “poniendo en ellas que las nombra a suplicación del Almirante”). Y añade la Reina con un tono que impresiona: “Esto parece que es de poco inconveniente, por ser aquella isla muy pequeña y de poco provecho”. Se le deben perdonar 1.500 castellanos de deudas viejas y Hernando “considerando que en el servicio que el Almirante D. Cristóbal Colón, su padre, hizo él se halló, y que desde su niñez anda en servicio de V.M. y que tiene habilidad y persona para servir”, 1.000 ducados de renta mientras viva.

2º) Liquidado el Virreinato colombino de esta manera tan fría y calculada, los Monarcas y su recién fundado Consejo de Indias (1524) quedan con las manos libres para dar a las Indias la estructuración y gobierno que deseen. En la zona del istmo, en Tierra Firme (lo que se llamó “Castilla del Oro”), tampoco había dado buen resultado el cuasivirreinato

<sup>14</sup> MAZARIO, M<sup>a</sup> del Carmen. *Isabel de Portugal, Emperatriz y Reina de España*, Madrid 1951, 477.

o “lugartenencia general” concedido por Fernando el Católico a Pedrarias Dávila y a algunos de sus sucesores.<sup>15</sup> De momento, la gran expansión conquistadora, la Corona la cede a la iniciativa privada, fijando los derechos y deberes de ambas partes en la capitulación respectiva. Desde el punto de vista del gobierno, las provincias que se van constituyendo en Indias quedan confiadas, con el título de gobernador (al que suele acumularse algún otro, como por ejemplo, el de “adelantado”) normalmente al capitulante y a sus sucesores, nunca con carácter perpetuo, pero sí frecuentemente por “varias vidas”. Entre las obligaciones que se fijan a esos gobernadores figuran las de llevar consigo a Oficiales Reales de la Hacienda y a religiosos, a los que han de consultar en las materias importantes y que ejercen, veladamente, un control de los nuevos gobernantes que no son, en ese momento, libremente nombrados por el Rey. Al mismo tiempo van apareciendo las diócesis eclesiásticas, con los Obispos cuidadosamente elegidos por los Reyes en virtud de su privilegio del Patronato y esos Prelados, en su mayoría inicialmente dominicos —en el siglo XVII predominarán, en cambio, los agustinos—, también serán instrumento eficaz para informar de los abusos de los gobernadores y para defender a los indígenas. Las provincias o Gobernaciones —dicen acertadamente Schäfer, García-Gallo y Zorraquín— son las unidades fundamentales de las Indias en los primeros decenios del siglo XVI.

El sistema, sencillo y ágil, de una estructura en provincias regidas por gobernadores, se mostró por ello altamente eficaz en esa primera etapa del reinado de Carlos V.

3º) Las violentas denuncias que el Padre Las Casas y sus seguidores formulan contra la actitud de los encomenderos con los indios y las quejas contra la actuación de algunos gobernadores, llevaron al famoso intento de suprimir la institución de la encomienda por las Leyes Nuevas de 1542, que no pudo llevarse a cabo porque faltaba realismo en su planteamiento y a lo que aquí más nos importa, a pensar en la implantación progresiva de Audiencias (hasta 1527 sólo había una en Santo Domingo que sólo en 1526 adquiere su plena personalidad) y a confiar a los oidores de ellas el gobierno colegiado de los territorios indios. Así ocurrió con la de Santo Domingo, de 1523 a 1583; México, de 1527 a 1535; Panamá, de 1538 a 1543 y de 1564 a 1571; Guatemala (Audiencia llamada de los Confines), de 1543 a 1560; Santa Fe, de 1550 a 1563; Nueva Galicia, de 1548 a 1572 y, luego, de 1580 a 1588 y de 1592 a 1602, y Chile, de 1573 a 1574.<sup>16</sup> Como puede apreciarse por esta enumeración, salvo casos especiales puede decirse que ese período de predominio del gobierno de las Indias por los letrados, colegialmente, ocupa predominantemente los tramos centrales del siglo XVI, antes de 1570.<sup>17</sup>

4º) En ese período de predominio de los gobernadores por capitulación y de gobierno colegiado de las Audiencias, se ha puesto en marcha otro órgano de gobierno llamado a tener larga vigencia e importancia: el establecimiento de Virreyes en los territorios indios análogos a los que la Corona española venía designando, con carácter estable, en territorios europeos como Nápoles, Sicilia, Países Bajos e incluso en peninsulares no castellanos, como Aragón, Cataluña, Valencia, Mallorca y Navarra. La idea surgió hacia 1529 en el seno

<sup>15</sup> Real Cédula de 23 de septiembre 1514 a Vasco Núñez de Balboa: “que el dicho Vasco Núñez contente y agrade e sirva al dicho nuestro Lugar Teniente General como lo haría con nuestra misma persona... para que en todo sigan lo que aquél ordenare e mandare como si yo en persona mandare”. Otra, de la misma fecha, a Pedrarias, “nuestro Lugarteniente General de Castilla del Oro... Mi voluntad es que, en esas partes, todos los que en ellas residieren os obedezcan y reconozcan como a Nuestra Persona” LALINDE, Jesús, *El sistema virreino-senatorial* cit., 81-82.

<sup>16</sup> Sobre este período de gobierno de las Audiencias, vid. SANCHEZ BELLA, Ismael. *Las Audiencias y el gobierno de las Indias (siglos XVI y XVII)*, en *Revista*

*de Estudios Histórico-Jurídicos* 2, Valparaíso 1977, 159-186.

<sup>17</sup> “En las Nuevas Leyes —escribe GONGORA, Mario— se anuncia el comienzo de una gran reacción contra el principio patrimonialista en los oficios, intentando hacer triunfar la noción de función pública. Sin embargo, una reforma fundamental sobre la base del puro principio burocrático era imposible por la misma razón por la que la monarquía prefería la iniciativa individual en las conquistas, a saber, por la imposibilidad de que la Corona financiara las nuevas adquisiciones territoriales”, *El Estado en el Derecho indiano. Epoca de fundación (1492-1570)*, Santiago de Chile 1951, 50.

del Consejo de Indias al ver que el gobierno de México, por los funcionarios superiores de la primera Audiencia, dejaba mucho que desear. Es posible que influyera también la existencia de masas de indígenas, de nivel superior a los de las Antillas, que habían llegado a formar anteriormente una organización política importante. La puesta en marcha se retrasó hasta 1535 con el nombramiento del primer Virrey y Gobernador de la Nueva España, Antonio de Mendoza, que pasó también a presidir la Audiencia, aunque su tarea no era judicial sino gubernativa, quedando únicamente a los oidores una función consultiva en esas materias.

A pesar del acierto del nombramiento, pues fue un excelente gobernante,<sup>18</sup> hubo ya en aquellos momentos algún recelo sobre la conveniencia del trasplante de la institución virreinal a las Indias. Al menos Tello de Sandoval, inquisidor, primer Visitador General de Nueva España, llegó a proponer en 1545 "que el Audiencia junta toda provea de la gobernación y el Virrey no sea más de un voto".<sup>19</sup> Pudo ser una posición aislada, debida a la influencia de su carácter de letrado, a los manejos de los oidores o a una manifestación más de esa actitud hostil hacia el Virrey, que le recusó como juez suyo en la Visita.

En 1543 la institución se establece también en el Perú, con sede en Lima. También aquí pudo haber influido la existencia anterior del Imperio incaico, pero más, posiblemente, las circunstancias delicadas del momento, al tratar de establecer las famosas Leyes Nuevas. Como es sabido, y debido quizás a cierta falta de tacto político del primer Virrey, Blasco Núñez de Vela, no solamente hubo una reacción violenta contraria a la supresión de la encomienda, sino que se llegó a darle muerte al Virrey, sobreviniendo un período agitado que, como se ve en la correspondencia del Emperador con el Príncipe Felipe, llegó a preocuparle seriamente.

Se acudió, para resolver el problema, al envío de un personaje, La Gasca, con título de Presidente de la Audiencia, con plenas facultades de gobierno, incluso con las de autorizar conquistas y conceder encomiendas, crear oficios y, la que tiene más carácter virreinal, conceder perdones, disponer libremente de la Real Hacienda en caso de peligro y hacer lo que haría el Rey "de cualquier calidad o condición que sea o pueda ser", es decir, equiparado de hecho a un Virrey.<sup>20</sup>

Resuelta favorablemente su gestión pacificadora (1546-1551), se restablece el sistema virreinal con los nombramientos sucesivos de Antonio de Mendoza, que pasa de México y gobierna un año, Andrés Hurtado de Mendoza (Marqués de Cañete) y el Conde de Nieva, cuyos períodos de gobierno abarcan los años 1556-1562. En el trabajo que dediqué a los dos últimos,<sup>21</sup> mostré la gravedad de su actuación, que llevó al Rey Felipe II a su destitución justificada. Con ello volvía a ponerse en duda la conveniencia de la institución virreinal que, además de ineficaz en el caso peruano, resultaba excesivamente onerosa (el salario del Virrey era muy elevado) precisamente en un momento de gravísima penuria del Tesoro Real, que llevaría a sucesivas bancarrotas. En el Consejo de Indias, donde el predominio de los juristas o letrados era absoluto, se buscó de nuevo la solución de designar a uno de los suyos, el letrado Consejero de Indias Lope

<sup>18</sup> Vid. PEREZ BUSTAMANTE, Ciriaco. *Los orígenes del gobierno virreinal en las Indias españolas. D. Antonio de Mendoza, primer Virrey de la Nueva España, 1533-1550*, Santiago 1928.

<sup>19</sup> PEREZ BUSTAMANTE, Ciriaco. *Los orígenes*, documento 18.

<sup>20</sup> Al enviar a La Gasca, cuando todavía se ignora la suerte del Virrey Vela, se le dice en las instrucciones secretas que se le dan que si encuentra pacífico el territorio, gobiernese el Virrey, y él, como Presidente de la

Audiencia, se encargue de la administración de justicia; pero si se halla en desasosiego, que el Virrey gobierne sólo en lo que le pareciere a La Gasca y a la Audiencia. Si el Virrey está realmente desbaratado, queda a su discreción la forma de actuar (M. GONGORA, o.c., 275).

<sup>21</sup> SANCHEZ BELLA, Ismael. *El gobierno del Perú, 1556-1564*, en *Anuario de Estudios Americanos* 17, Sevilla 1960, 407-524.

García de Castro, que fue a Lima con el título de Presidente de la Audiencia, pero también con amplísimas facultades de gobierno, que abarcaban también los distritos de las Audiencias de Charcas y Quito. Su gobierno, desde 1564 a 1569, fue altamente eficaz y beneficioso. Pudo llegar, en ese momento, a consolidarse como sistema de gobierno de las Indias en lugar de Virreyes, la de Presidentes Letrados Gobernadores, como Castro, lo que hubiera supuesto el total desplazamiento de la nobleza en el gobierno de las Indias en favor de los juristas. Llama la atención que, en ese momento, también en el otro Virreinato, el de la Nueva España, donde acababa de morir el segundo Virrey (también excelente) Luis de Velasco "el Viejo" (1550-1564) y gobernando la Audiencia, sólo un mes después del fallecimiento de aquél, el Cabildo de México acuerde pedir al Rey que se suprima el oficio de Virrey y que sólo quede un Presidente de la Audiencia, que fuera también Gobernador (además del Capitán General en persona distinta); proponen para el primer cargo al Visitador General del Virreinato en aquel momento, Jerónimo de Valderrama, Consejero de Indias, y para el segundo, a Martín Cortés, marqués del Valle.<sup>22</sup> Los oidores de la recién creada Audiencia de Charcas escriben a Felipe II en 1561 proponiendo dos Audiencias Gobernadoras, una en Trujillo, para los llanos, y otra, para la sierra, en Arequipa, suprimiendo el Virrey y dando a cada una de las Audiencias el gobierno de su distrito, junto con la administración de justicia.<sup>23</sup> Uno de los oidores de esa Audiencia, el famoso Juan de Matienzo, escribe en 1567 su conocido libro *Gobierno del Perú*, que remite a España. Lohmann, que ha dado de él una excelente edición, la primera completa, escribe en el estudio preliminar:<sup>24</sup> "Otro atisbo de que su libro no era desconocido por completo, puede desprenderse de la proposición elevada al Monarca a principios de 1574, en la que se hace mérito de los perniciosos resultados de los gobiernos de Virreyes de la alta nobleza, como el marqués de Cañete o el Conde de Nieva, y se insinúa la ventaja de que aquel cargo fuese ocupado por letrados". El monarca, acorde en un principio con la innovación, después de la muerte de Ovando mudó de parecer.<sup>25</sup> "Es literalmente —continúa diciendo Lohmann— la teoría sustentada con lujo de argumentos en el Gobierno del Perú (I, i), que recoge y a la que se adhiere Solórzano Pereira".<sup>26</sup>

Pienso que la sugerencia de Ovando en 1574, cuando ya han sido enviados al Perú y México dos Virreyes eminentes, Francisco de Toledo y Martín Enríquez de Almansa, no está relacionada con las ideas de Matienzo sino que, vistas en el contexto general de cuanto vengo diciendo, obedecen a una idea más general de los gobernantes de ese período o, muy probablemente, a razones de economía, que son alegadas expresamente y que no deben olvidarse nunca en la historia de los Austrias.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> Vid. RUBIOMANE, Ignacio, *Introducción al estudio de los Virreyes de la Nueva España, 1536-1746*, México 1959, 9.

<sup>23</sup> LEVILLIER, Roberto. *La Audiencia de Charcas. Correspondencia de Presidentes y Oidores*, 1, Madrid 1918, 23 y *Nueva Crónica de la conquista de Tucumán*, 1, Madrid 1927, 251.

<sup>24</sup> MATIENZO, Juan de, *Gobierno del Perú, 1657*, ed. LOHMANN, G., París-Lima 1967, y LOHMANN, G. *Juan de Matienzo, autor del "Gobierno del Perú" (su personalidad y su obra)*, en *Anuario de Estudios Americanos* 22, Sevilla 1965, 114.

<sup>25</sup> SCHAFFER, E. *El Consejo Real y Supremo de las Indias*, 2, Sevilla 1945, 50-51.

<sup>26</sup> LEVILLIER, E., dio a conocer una carta al Rey, de Matienzo, de fecha 8 abril 1561 (anterior, por tanto, a su libro) en la que proponía la supresión del Virrey y la creación de dos Audiencias Gobernadoras, una en Panamá, y otra en Trujillo. También publicó la carta del Presidente de la misma Audiencia, Pedro Ramírez, ese mismo año, en la que propone al Rey "que esta Audiencia tuviese todo el gobierno de su distrito por sí, sin que el virrey ni otra persona se entrometiese en

cosa de justicia, ni provisión de los oficios, ni gratificación ni otra cosa alguna, sino que todo se cometiese a presidente y oidores, porque de otra manera no pueden dejar de encontrarse y contradecirse" (*Nueva Crónica Tucumán*, 1, 248 y 252 y *Correspondencia Presidentes y Oidores Charcas*, 1, 45).

<sup>27</sup> En relación con esa iniciativa de Juan de Ovando en 1574, es muy expresiva, para ver la importancia del aspecto financiero, la nota que dirige al Rey el 18 de febrero de 1575. Había recibido de Felipe II la facultad de proponerle personalmente, no corporativamente con los consejeros, nombres para oficios importantes en Indias: "Y no nombro caballeros, sino letrados, porque ahora hace un año, cuando V.M. consultado, fue servido de mandar que desde entonces quedase así acordado y que el que fuese a la Nueva España fuese con 12.000 ducados de salario, que es la mitad de lo que ahora lleva el Virrey, y que el que fuese al Perú lleve 15.000 ducados de salario, que es menos de la mitad, porque el Virrey lleva 40.000" (cit. LALINDE, Jesús. *El sistema virreino-senatorial*, 174, y SCHAFFER, Ernst. *El Consejo*, 2, 50).

5º) El hecho es que la institución virreinal se consolida definitivamente en las Indias. No así el gobierno colegiado de los oidores, con el Presidente y el fiscal, que hemos visto florecer a partir de las Leyes Nuevas de 1542 y aún antes. Los abusos del gobierno unipersonal de muchos gobernadores habían llevado a sustituirlo por el colegiado de los juristas. Todavía en 1544, un oidor de México escribe al Rey refiriéndose a la Nueva Galicia que “es necesario que V.M. provea aquella provincia de Audiencia...; no conviene que la gobernación quede en uno, aunque sea persona calificada, porque la autoridad de la Audiencia es grande y tiénesele otro respeto que al particular”.<sup>28</sup> En efecto, cuatro años después, en 1548, se crea la Audiencia de Nueva Galicia y se da a los alcaldes-mayores (como allí se llaman inicialmente los magistrados) el gobierno colegiado. Pero pronto predomina el criterio contrario. Al contestar a la Audiencia de Charcas, siempre ansiosa de gobernar por sí sola, en 1566, se le dice que “estas cosas de gobierno se ejercen mejor por uno que por muchos y que resultan graves daños de lo contrario”; que gobierne por tanto el Presidente de la Audiencia de Lima, Lope García de Castro, los distritos de las tres Audiencias de Lima, Charcas y Quito;<sup>29</sup> exactamente el argumento contrario que vimos para la Nueva Galicia, al Norte de México.

En adelante se va viendo que los oidores con facultad colegiada de gobierno no solamente atienden peor sus obligaciones judiciales sino que el sistema colegiado, que se muestra eficaz para la actuación del Consejo y, en Indias, para la administración de justicia y, en otro orden de cosas, para la de la Hacienda (los Oficiales Reales de ella actúan también colegialmente), no lo es para el gobierno de las provincias por las continuas disensiones de los oidores entre sí. Son expresivas las quejas del Presidente de la Audiencia de los Confines, Martínez de Landecheo, que dice en 1559 que “el defecto (de esto) nace de la diferencia y parcialidad que hay en los votos que se dan en esta Real Audiencia por los oidores que en ella residen y, según V.M. tendrá entendido, de tan grave defecto como éste no se pueden seguir sino graves inconvenientes” o las de un oidor de Panamá en 1571: “V.M. mande que el gobierno esté en solo uno del Audiencia, para que se provea con presteza lo que fuere necesario y con brío lo ejecute, porque a causa de estar en todos cuatro, se impiden los unos a los otros y nunca se acaban de resumir, lo cual se ha visto más en particular este año con los insultos y desvergüenzas que franceses e ingleses han hecho en la boca del río de Chagre”.<sup>30</sup> En Santo Domingo los altercados son continuos entre los oidores, entre sí y con los Presidentes sucesivos que, a veces, aspiran a hacerse con el gobierno.<sup>31</sup> Más que “por los intrínsecos defectos del sistema —lentitud y disconformidad en las decisiones a adoptar— que señala Muro Romero, debió contribuir al fracaso del gobierno colegiado la orgullosa actitud de los omnipotentes oidores de las Audiencias indianas, alejadas del control directo de los Reyes y, algunas, de los Virreyes. El hecho es que el sistema de gobierno colegiado de los oidores desaparece totalmente (los últimos oidores que lo hacen son los de Santo Domingo en 1583 y los de Nueva Galicia en 1601) para dar paso a un nuevo sistema:

6º) Este es el del gobierno unipersonal de los Presidentes-Gobernadores, que ejercen plena autoridad en algunos territorios donde hay Audiencia y falta el Virrey, al cual se asemejan (como son Guatemala, Santo Domingo, Santa Fe, Guadalajara, Concepción o Santiago de Chile, Panamá y Buenos Aires). Un caso especial lo constituyen las Audiencias de Charcas y Quito, cuyo gobierno sigue encomendado al Virrey del Perú, pero cuyos Presidentes reciben, en razón de la distancia a Lima, algunas facultades de gobierno.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Cit. MURO ROMERO, Fernando. *Las Presidencias-Gobernaciones de Indias (siglo XVI)*, Sevilla 1975, 94.

<sup>29</sup> SOLORZANO PEREIRA, Juan de. *Política indiana*, Madrid 1647, 5, 3, 44. Vid. sobre estas tensiones entre el Licenciado Castro y las Audiencias de Charcas y Quito, SANCHEZ BELLA, Ismael. *Quito*,

*Audiencia subordinada*, en *Anuario Histórico-Jurídico Ecuatoriano* 5, Quito 1980, 6-17.

<sup>30</sup> Cit. MURO ROMERO, Fernando. *Las Presidencias-Gobernaciones*, 111.

<sup>31</sup> Cit. MURO ROMERO, Fernando. *Id.*, 112.

<sup>32</sup> Vid. SANCHEZ BELLA, Ismael. *Quito, Audiencia subordinada*, 17-28.

7º) Un paso final en la evolución de estos Presidentes con facultades de gobierno será, por razones de defensa militar, su selección no entre letrados, como fue normal desde su creación, sino —con bastante resistencia de los Consejeros letrados de Indias— por hombres de capa y espada, con experiencia militar. Se empezó en Santo Domingo en 1587 y se continuó en 1597 con Panamá; 1604, Nueva Granada; 1606, Santiago de Chile y 1609, Guatemala. Transitoriamente, habrá otro en Buenos Aires desde 1663 a 1672, mientras hubo allí Audiencia. La novedad se consolidará y perdurará durante el siglo XVII y aún más allá.

Sin que pierda importancia la buena administración de justicia, siempre fin y preocupación primordial de los Austrias, y con ella la importancia de los juristas o letrados en la organización central y territorial indiana, se advierte una preocupación creciente paralela desde finales del siglo XVI por la defensa militar frente a los enemigos exteriores de la Monarquía que infestaban las rutas de navegación y llegaban a hacer audaces asaltos a ciudades como Panamá. La preocupación de la Corona por la defensa del comercio indiano y la llegada puntual de las remesas de oro y plata, vitales para la política europea de la Monarquía, así como para la salvaguarda de los amenazados territorios de ultramar, llevó a una seria preocupación por aumentar esas defensas, desarrollando un extenso plan de fortificaciones en la costa andaluza y en las indianas (Cartagena, Veracruz, Callao, etc.) y, lo que aquí más nos interesa al estudiar el sistema de gobierno, a crear un organismo central, la Junta de Guerra de Indias, a dar entrada a hombres de capa y espada en el puesto de Consejero de Indias, a nombrar un militar y no un letrado para presidir la Casa de la Contratación, que pasa de Sevilla a Cádiz y, en Indias, al nombramiento de estos Presidentes militares y a reforzar el papel de Capitán General que tienen acumulados Virreyes y Presidentes, dándoles, por ejemplo, en 1608, plenitud de jurisdicción en causas militares.

La tendencia continuará en el siglo XVII y tanto en los territorios peninsulares como en las Indias, la figura del Virrey se verá cada vez más con funciones de carácter predominantemente militar (como se advierte en el estudio de Smith para el Virrey de Nueva España en el siglo XVIII), pero en el período de los Austrias, aunque los asuntos militares ocupan a veces amplio espacio en sus Relaciones de Gobierno, no podemos perder de vista que sus funciones de gobierno (temporal y espiritual) siguen siendo las primeras en importancia.

En el siglo XVIII, como ya adelanté, se crearán dos nuevos Virreinos: el de Nueva Granada (1713-1723, restablecido en 1739) y el del Río de la Plata (1776). Guatemala, Venezuela, Chile y Filipinas pasan a depender de un Capitán General. Se crea en el Norte de México una Comandancia general de las Provincias internas regida por un Comandante general, que comprende Texas, Cohahuila, Nuevo México, Sonora, Sinaloa y California, que, durante unos años, se subdividió en dos. En otro plano, una innovación importante será el establecimiento de las Intendencias, a partir de la creación de la de Cuba en 1764, en muchas provincias. Los intendentes, además de las antiguas funciones de gobierno, justicia y guerra de los gobernadores, tienen también facultades en materia de Hacienda.

#### LA ESTRUCTURA DE LOS TERRITORIOS INDIANOS

Al empezar el siglo XVIII es posible presentar un cuadro general de la organización política indiana. En 1700 las Indias son un conjunto de "provincias", que siguen siendo la unidad básica de la organización política indiana. Podemos calcular su número (excluyendo a Filipinas) en unas 38.<sup>33</sup> Donde hay Audiencia, gobierno o un Virrey

<sup>33</sup> En la Recopilación de 1680 se incluyen algunas más: El gobernador y capitán a guerra de Santiago de Cuba, distinto al gobernador y capitán general de Cuba; el gobernador y capitán general de Comayagua (en 1748, incluida en el gobierno de Honduras) y los de la isla Catalina y de Cuenca. No se citan, en cambio, los

gobernadores de Nueva Vizcaya y Nuevo León (Vid. ZORRAQUIN BECU, Ricardo. *El oficio de gobernador en el derecho indiano*, en *Revista de Historia del Derecho* 1, Buenos Aires 1973, 278-281, donde, a la vista de la Recopilación, indica, además de los 2 Virreinos y las 6 Presidencias, 29 Gobernaciones).

—dos, en los siglos XVI y XVII; cuatro, en el XVIII— o un Presidente, con título de Gobernador o Cédula de gobierno (Son siete: Guadalajara, Guatemala, Santo Domingo, Panamá, Santa Fe, Chile y Buenos Aires). En las provincias restantes lo hacen gobernadores de nombramiento real. Los Virreyes extienden, al menos teóricamente, su jurisdicción, el primero, el Virrey de Nueva España, desde Nuevo México y Nueva Vizcaya, al Norte, hasta toda Centroamérica (con exclusión de Panamá y Veragua), las Antillas y la costa venezolana. Su “gobierno superior abarca también la Florida, directamente subordinada desde el punto de vista judicial, al Consejo de Indias, y las lejanas Filipinas. El Virrey del Perú gobierna directamente el territorio de las Audiencias de Lima, Charcas y Quito (aunque los Presidentes de estas dos últimas Audiencias llamadas “subordinadas” tengan, como dije, algunas facultades delegadas) y tiene también el “gobierno superior” sobre Panamá, Chile y Buenos Aires, a pesar de que cuentan con un Presidente-Gobernador.

Los Presidentes de Audiencia con facultades de gobierno sólo actúan en la provincia sede de la Audiencia, pues cuando ésta abarca varias provincias las restantes siguen teniendo gobernadores de nombramiento real. Muro Romero ha mostrado tendencias “centralistas” (o “expansionistas”) en los Presidentes-Gobernadores de Guatemala, que no prosperaron.

El sistema de gobierno territorial de las Indias, visto en su conjunto, es un poco más complicado de lo que suele presentarse y, con razón, García-Gallo<sup>34</sup> censura la “aparente sencillez y claridad” cuando suele describirse el Nuevo Mundo dividido en Virreynatos, éstos en Audiencias, éstas en Gobernaciones y éstas en Corregimientos o Alcaldías Mayores. “No existen divisiones y subdivisiones jerarquizadas”: esto parece acertado. Estoy de acuerdo también con García-Gallo cuando afirma que la “nueva concepción político-administrativa elaborada por Ovando en 1573 en sus “Ordenanzas de nuevos descubrimientos y poblaciones” no triunfa plenamente de momento: los gobernadores continúan nombrándose como antes. Aún iría más lejos que él: sospecho que seguía sin vigor aún después de recogerse esas Ordenanzas en la Recopilación de 1680 (por ejemplo, la regulación en ella de los Adelantados resulta absurda, como ya notó Zorraquín, cuando han desaparecido en Indias). Es posible que lo mismo ocurra con otros conceptos de la Recopilación probablemente introducidos tardíamente, quizás en la revisión final: me refiero a la división en provincias “mayores” y “menores”, que no encuentro en la documentación manejada de esos dos primeros siglos.

Si no hay en el gobierno de las Indias una estructuración jerarquizada, quiere esto decir que la relación con los órganos centrales —el Rey y el Consejo de Indias— es directa por parte no sólo de los Virreyes y Presidentes-Gobernadores sino también de los Gobernadores de una provincia sin sede de Audiencia o Virrey. Precisamente es éste un rasgo fundamental del gobierno de las Indias que, a mi juicio, no deben presentarse, al menos para los siglos XVI y XVII, como una unidad, porque nunca fue esa la visión que tuvieron los que las gobernaron, sea en la cabeza, en la Corte, sea en los territorios indios. De esa relación directa, que se da en todas las esferas —la de justicia, con las Audiencias; la financiera, con los Oficiales Reales; la eclesiástica, con los Obispos, etc.— surge el particularismo típico del Derecho indiano, en su elaboración para cada territorio concreto y en su aplicación por la autoridad concreta para quien se ordena; y también el particularismo gubernativo, porque no se gobiernan las Indias en general, aunque en su mayor parte los problemas sean los mismos, sino cada una de esas unidades regidas por gobernantes, lo mismo da que sean Virreyes, que Presidentes, el cuerpo de oidores o simples Gobernadores de provincia. Quisiera aclarar, de pasada, que en lo referente a la legislación no debemos tampoco

<sup>34</sup> GARCÍA-GALLO, Alfonso. *Los principios de la organización territorial de las Indias en el siglo XVI*, en *Estudios de Historia del Derecho indiano*, Madrid 1972, 661-693.

engañarnos por la existencia de unos Registros “Generales” o “Generalísimos” en el Archivo del Consejo de Indias (hoy, en el Archivo General de Indias, de Sevilla), donde copiaban preceptos de validez general para todas las Indias. Es una práctica administrativa sin significado alguno para el gobierno de las Indias que —insisto— no se gobernaban unitariamente, sino particularmente; más aún: me atrevería a afirmar, después del manejo de los Registros del Consejo, que esos Libros “Generales” no recogen ni mucho menos la legislación más importante para el gobierno de las Indias sino muchas veces preceptos de escasa importancia, pero de validez general. Son más importantes para la historia del gobierno de las Indias los Registros “de oficio” propios de cada uno de los territorios, con la legislación particular con que se iba gobernando día a día cada uno de ellos.

Relación directa de cada gobernante con el Rey y el Consejo de Indias y particularismo de cada territorio: He aquí dos ideas fundamentales a tener en cuenta en el gobierno de las Indias españolas. Y luego, no olvidar que el carácter jusprivatista inicial del régimen de capitulaciones con los caudillos de la conquista desaparece para afirmarse el carácter público de los oficios, la autoridad absoluta, indiscutible e incompañada del Rey: ni con los súbditos en Cortes —no hay Cortes en Indias ni representantes en las de Castilla— ni con los señores de vasallos, cuyas concesiones fueron pocas y controladas. Bien decía Orantes de Carranza en 1604, cuando escribía que el Marqués del Valle, Pedro Cortés, en aquel momento en España, “si es cuerdo, no deseará venir a las Indias, porque esta tierra no sufre más señor que al que aquí nos gobierna por su Majestad”.<sup>35</sup> No retoñarán en Indias las aspiraciones señoriales de la Baja Edad Media, ni siquiera alcanzarán los colonos la perpetuidad de sus encomiendas, a pesar de lo tentador de sus ofrecimientos a una Corona empobrecida. Como con acierto señala Zorraquín con una metáfora, “la organización del poder en las Indias no configuraba una pirámide, sino que podría compararse a una circunferencia cuyos radios partían todos de la Corona”.<sup>36</sup>

Estoy de acuerdo con él en que “no se llegó a un absolutismo total”, pues contaban mucho “la Religión, el Derecho natural y la prudencia política”; también, en su afirmación de que el sistema de gobierno presentó una “gran ductilidad, una enorme aptitud inicial para crear instituciones... sobre una base empírica” y en que “había una efectiva y real descentralización, tanto territorial como de funciones”, libertad e independencia.

Juzgar el sistema de gobierno implantado por España es prematuro, y requeriría más estudios concretos. Hay que rechazar, con García-Gallo, el tópico de un “gobierno de contrapesos” en el que se buscaba maquiavélicamente enfrentar a las distintas autoridades, cuando en realidad se buscaba con empeño su actuación concorde. También parece inexacta esa pretendida inaplicación sistemática del Derecho indiano, por no entender el sentido de la práctica de la obediencia sin cumplimiento inmediato (el “obedécese pero no se cumple”, que Mario Góngora y Tau Anzoátegui han sabido explicar con acierto). Me gustaría que se pudiera revisar el juicio de Haring cuando afirma que “por la necesidad de referirse constantemente al gobierno central, las demoras, los entorpecimientos y la rutina fueron la regla” en el gobierno de las Indias; aunque es justo decir que añade: “pero tal vez las ventajas del sistema fueran mayores que los inconvenientes que provocaba”. Me parece precipitada, y quizás injusta, su afirmación de que “los gobernantes dinámicos, eficientes y honestos fueron una minoría, mientras abundan los ejemplos de mandatarios rutinarios o inescrupulosos”.<sup>37</sup> Otro norteamericano, Phelan, estudiando el reino de Quito en el siglo XVII,<sup>38</sup> hace también juicios del sistema español que me gustaría discutir, aunque estoy de acuerdo con

<sup>35</sup> RUBIO MAÑE, Ignacio. *Introducción al estudio de los Virreyes* cit., 2, 20.

<sup>36</sup> ZORRAQUÍN BECU, Ricardo. *El sistema político indiano*, en *Revista de Historia del Derecho* 7, Buenos Aires 1979, 33 s.

<sup>37</sup> En su obra *El Imperio hispánico en América*,

Buenos Aires 1966, 129, ofrece un juicio negativo, necesario de revisión en casi todos sus extremos.

<sup>38</sup> PHELAN, John L. *The Kingdom of Quito in the seventeenth century. Bureaucratic politics in the spanish empire*, Madison 1967.

él en ver el fallo más llamativo del sistema de gobierno en la escasa retribución de los funcionarios. El argentino Zorraquín teme también que “la profusa y minuciosa legislación enviada a los gobernantes indios limitaba su iniciativa y su responsabilidad”.

Los elogios también abundan. Deseo, para terminar, seleccionar dos, de prestigiosos historiadores. El mexicano Silvio Zavala escribía en 1967:<sup>39</sup> “A la grandeza territorial del imperio corresponde una inmensa organización política, administrativa, jurídica y hacendaria. Vista en su conjunto, en unión con las imponentes obras materiales, ha merecido en las páginas de varios historiadores la comparación con el imperio de Roma”. Y el norteamericano Clarence H. Haring:<sup>40</sup> “Se ha señalado que los españoles del siglo XVI mostraron las características de los antiguos romanos más que ningún otro pueblo del mundo moderno. Revelaron en la conquista y colonización de América el mismo valor y espíritu emprendedor, las mismas cualidades militares, la misma paciencia para con las dificultades, que distinguieron a los soldados y colonizadores romanos en los tiempos de Escipión el Africano y Julio César. Y como los romanos, fueron principalmente creadores de leyes y forjadores de instituciones. De todos los pueblos colonizadores de los tiempos modernos, los españoles fueron los poseedores de la mentalidad más jurídica. Desarrollaron rápidamente en el nuevo Imperio un sistema administrativo cuidadosamente organizado, como pocas veces se viera hasta entonces”.

<sup>39</sup> ZAVALA, Silvio. *El mundo americano en la época colonial*, 1, México 1967, 403.

<sup>40</sup> HARING, Clarence H. *El Imperio hispánico en América*, Buenos Aires 1966, 38.