

# El elemento popular y las minorías gobernantes en la obra de la expansión española en América

CONFERENCIAS DADAS

EN LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA LOS DÍAS 14 Y 21 DE ABRIL Y 5 MAYO DE 1937

POR

JOSÉ MARÍA OTS CAPDEQUÍ

DECANO DE LA FACULTAD DE DERECHO

## PRIMERA CONFERENCIA

*El individuo y el Estado en las capitulaciones de descubrimiento y nueva población.—La proyección en América de la Edad Media Española.—El derecho y el hecho en la organización política y administrativa de las nuevas ciudades coloniales.*

SEÑORAS Y SEÑORES:

**L**A justificación del tema elegido como objeto de estas conferencias resulta, a mi juicio, de su indudable interés histórico—me propongo estudiar en ellas el divorcio entre el *derecho* y el *hecho*, tan frecuente en la historia de nuestra patria, examinándolo en un caso tan representativo como el de la colonización española en América—y de las enseñanzas que del mismo se desprenden para el momento actual de España.

*El individuo y el Estado en las capitulaciones de descubrimiento y nueva población.*

Una observación que importa subrayar como punto de partida para el estudio de esta cuestión y que ya ha sido reiteradamente formulada por muchos historiadores, es el predominio que se acusa en las primeras expediciones de descubrimiento, conquista y colonización, de la acción privada individual sobre la acción pública del Estado.

Las consecuencias históricas de este hecho fueron múltiples y complejas.

Hay que destacar a este respecto, en primer término, el carácter *particularista* del nuevo derecho promulgado para los territorios recientemente descubiertos. Cada *capitulación* constituía una especie de *carta constitucional* para el grupo de pobladores integrante de la expedición colonizadora, y aun cuando pronto hubo de manifestarse una tendencia a la uniformidad que se pone de relieve en el hecho de la repetición de unas mismas cláusulas en distintas capitulaciones y en la promulgación en 1560 de unas Ordenanzas generales de descubrimiento y nueva población, este *particularismo* del nuevo derecho indiano hubo de dar la tónica a nuestras instituciones coloniales hasta muy avanzado el siglo XVI.

Otra consecuencia importante del hecho histórico señalado es la necesidad en que el Estado se encontró de recompensar la actuación heroica de los primeros descubridores —que obraban por iniciativa propia y a sus expensas, y no como funcionarios representantes de una organización estatal— con privilegios señoriales muy importantes de acentuado carácter medieval.

La proyección en  
América de la  
Edad Media Es-  
pañola.

Con certeza ha podido decirse que nuestra vieja Edad Media ya superada o en vías de superación en la Metrópoli, hubo de proyectarse sobre los nuevos territorios descubiertos por Colón y sus continuadores, por virtud de esta política seguida por el Estado español en los primeros momentos.

Nacieron así nuevas clases nobiliarias con una pujanza superior a la vieja nobleza peninsular ya disminuida en sus prerrogativas por la política perseverante y tenaz de los Reyes Católicos. A los Adelantados, jefes de las expediciones descubridoras, y a sus descendientes, se les concedió la facultad de disfrutar y proveer oficios públicos con jurisdicción o sin ella, la tenencia de fortalezas, la potestad de repartir tierras y solares según principios que recuerdan las viejas normas imperantes en los primeros siglos de la

## LA OBRA DE LA EXPANSIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA

Reconquista, aprovechamientos mineros, rescates, presás y cavalgadas, concesiones de rentas y derechos como el cultivo o aprovechamiento de la especiería—canela, brasil, etc.—y la explotación de pesquerías de perlas.

Como documentos representativos de esta proyección en las Indias de nuestro viejo derecho medieval, parece interesante recordar algunos formulismos jurídicos empleados en la fundación de las nuevas ciudades coloniales. En un «testimonio de la fundación de la villa de la frontera de Cáceres» del año 1526 pone el escribano en boca del fundador estas palabras: «dijo quel tomaba e aprehendía, e tomó e aprehendió en los dichos nombres e por virtud del dicho poder la tenencia, propiedad e señorío e posesión de la dicha tierra e pueblos i sus provincias e comarcas, en la forma siguiente: paseándose por el sobredicho pueblo, cortando de los árboles ramas i arrancandó de las yerbas e cabando con sus manos de la tierra, haziendo otros muchos abtos de posesión, la qual tomó, en los dichos nombres, quieta e pacíficamente, sin contradicción de persona alguna...».

En diversos testimonios de toma de posesión de distintas islas que figuran en la Colección de Documentos Inéditos... de Ultramar, se emplean fórmulas semejantes. En todas ellas se hace constar que el descubridor declaró solemnemente que «tomava e tomó e aprehendió la tenencia e posesión Real e auttual vel casi desta dicha yslla e de las demás a ella sujetas comarcas y en señal de verdadera posesión hechó mano a su espada y cortó Ramas de árboles y arrancó yervas e tiró piedras y hizo hazer cruces en los árboles... e se paseó de una parte a otra e hizo otros auttos y cerimonias de posesión corporal formal y auttual como en tal caso se requiere, suele y acostumbra hazer...».

Estos privilegios de tipo señorial concedidos con excesiva largueza por los Monarcas españoles—ni en el dar ni en el pedir podía procederse entonces con verdadero sentido de la medida, ya que no podía apreciarse justamente el verdadero alcance de los descubrimientos realizados—hubieron de chocar pronto de una parte, con el nuevo derecho in-

diano elaborado por los juristas de la época, según las normas tradicionales del viejo derecho romano entonces imperante; y de la otra, con las aspiraciones del que pudiéramos llamar estado llano colonizador que encontró en los nuevos Concejos coloniales el órgano adecuado para hacer frente a las prerrogativas excesivas de las nuevas aristocracias.

Cuando el Estado español abandonó su posición abstencionista de los primeros momentos y estimulado por la realidad sorprendente de los resultados conseguidos, quiso afirmar su presencia con plenitud de soberanía en los nuevos territorios de las llamadas Indias Occidentales, los pleitos sostenidos entre los primeros descubridores y sus descendientes, y el Fiscal representante de los derechos inalienables de la Corona, surgieron con frecuencia y se prolongaron con reiterada tenacidad.

Frecuentes también y enconados fueron los pleitos sostenidos por los Procuradores representantes de las villas y ciudades con los descendientes de los primeros descubridores y con los funcionarios de la alta burocracia colonial.

*El derecho y el hecho en la organización política y administrativa de las nuevas ciudades coloniales.*

Esta entrecruzada pugna de intereses defendidos con exaltado tesón, hubo de motivar, en el orden del derecho público, un divorcio inicial entre el *derecho* legislado y el *hecho* vivido, que se acusa en primer término en una institución de interés tan destacado como es el Concejo municipal.

No ha de parecer inoportuno que recordemos a este respecto, siquiera sea a grandes rasgos, las líneas fundamentales del proceso histórico seguido por esta institución en nuestros territorios coloniales.

El municipio hispano-americano del período colonial es, en esencia, un fiel trasplante del viejo municipio castellano de la Edad Media.

Es conocido el papel fundamental que jugaron en la historia política y social de la Reconquista castellana nuestros viejos Concejos medievales. Es conocido también el rápido proceso de decadencia que se inicia con las gran-

des reformas administrativas de Alfonso XI y se acentúa, destacadamente, en tiempos de los Reyes Católicos con su política reivindicadora de la plenitud soberana del Estado.

Cuando se produce el descubrimiento de América, los municipios castellanos no eran más que una sombra borrosa y desdibujada de lo que en un tiempo fueron. Si en el orden estrictamente jurídico mantenían los rasgos de sus viejas prerrogativas, la realidad de su actuación política y social era muy diferente. Pero al fundarse en las Indias las nuevas ciudades coloniales, el viejo régimen municipal allí trasplantado arraiga pronto con todo su perdido vigor de otras épocas. Las nuevas circunstancias geográficas y sociales imprimen al municipio colonial una vitalidad sorprendente. El que anteriormente hemos llamado estado llano de la colonización encuentra en los nuevos Concejos el órgano adecuado para regular jurídicamente las necesidades de las nacientes ciudades y para hacer frente como queda dicho a los privilegios de los descendientes de los grandes descubridores primero, así como a los desmanes de la alta burocracia colonial poco después. Viejas fórmulas olvidadas, como era la facultad de los Concejos para *examinar y recibir* a los nombrados para el desempeño de oficios concejiles, adquieren ahora virtualidad insospechada.

Aportemos, como comprobación de lo que venimos diciendo, el testimonio de dos pleitos interesantes que se conservan en el Archivo general de Indias de Sevilla:

Pleito A) Asunto: «El Cabildo de la ciudad de Santo Domingo, con el Veedor Gaspar de Astudillo, sobre el cumplimiento de una Real Provisión de 21 de Mayo de 1524, en la cual se nombra a Astudillo Regidor de la dicha ciudad.» (Archivo General de Indias. Sección: Justicia. Audiencia de Santo Domingo. Signatura antigua: 47-1-3. Signatura moderna: 3).

Se inicia este pleito con un escrito de suplicación contra la Real Provisión referida que presenta ante la Audiencia el procurador de la ciudad de Santo Domingo. Como fundamento de la protesta se alega el hecho de ser el tal Astu-

dillo persona de vida social poco decorosa, ya que en cierta ocasión, por injurias proferidas contra el tesorero Miguel de Pasamonte, hubo de ser condenado «a desdecirse en pública Audiencia, y si lo rehusase executar, a salir a la berguenza, en burro y con soga a la garganta y para siempre desterrado de aquella Isla, pena de muerte». Además, se agrega, «está declarado por Escandaloso, y revolvedor del Pueblo».

Para que no pudiera entenderse que este escrito de suplicación envolvía una censura al Poder público que hizo nombramiento tan desacertado, se aduce en él «haver sido la Provisión Real ganada con falsa relación».

Importa hacer destacar la particularidad procesal de que el Cabildo de Santo Domingo presente este escrito de suplicación sin esperar a ser demandado por parte de Astudillo, como consecuencia lógica de la negativa con que se hubo de contestar a su requerimiento de ser recibido como Regidor, en virtud de la Real Provisión mencionada.

Y es que tanto a uno como a otro contrincante interesaba ganar tiempo y asegurarse en la contienda judicial una posición ventajosa.

En efecto, el mismo día en que el Cabildo de Santo Domingo presentó el escrito de suplicación que queda relacionado, compareció también ante la Audiencia el Veedor Gaspar de Astudillo, presentando la Real Provisión referida, pidiendo su cumplimiento y reforzando esta petición con una sobre-cédula de S. M., en la cual se mandaba que se le recibiera por Regidor «sin embargo de cualquier suplicación».

La Audiencia, en vista de esta sobre-cédula, dicta un auto ordenando su más estricto cumplimiento. Pero el Cabildo suplica de nuevo y mantiene su actitud de resistencia, llegando a tal extremo las cosas que los oidores, en vista de la inutilidad de los reiterados requerimientos hechos por Astudillo al Cabildo para que lo reciban por Regidor, acuerdan darle ellos mismos por recibido y, al propio tiempo, conminar a los miembros del Cabildo «so penas graves y

suspensión de sus oficios» a que acaten y den cumplimiento de una vez a la voluntad de Su Majestad.

Los Regidores, lejos de ceder, se mantienen firmes en su actitud y recurren de nuevo en suplicación ante la Audiencia, primero, y ante S. M. y el Supremo Consejo de las Indias, después. Por su parte Astudillo, demostrando una tenacidad no menor y una astucia difícilmente superable, consigue obtener de algunos miembros del Cabildo una carta privada, en la cual declaran que están dispuestos a desistir de su suplicación. Y valiéndose de esta carta consigue de S. M. nueva sobre-cédula, en la cual se reitera su nombramiento.

Otra vez vuelven a plantearse ante la Audiencia las cosas en los mismos términos que al principio. Astudillo comparece formalmente con esta nueva sobre-cédula y pide que se ordene su ejecución. El Cabildo mantiene su oposición, alegando haber sido ganada «dicha cédula con siniestra Relación, por no ser cierto lo que en ella se contiene, de haber el Cavildo desistido en la Instancia; y que la Carta presentada por Astudillo, fué de particulares, firmada fuera de junta, ni cavildo, ni determinada en las Casas Capitulares».

Mas a pesar de lo alegado por el Cabildo, la Audiencia ordena el cumplimiento de lo mandado en la sobre-cédula de referencia, y entonces los Regidores, persistiendo en su actitud «apelaron para ante S. M. y su Rl. Consejo de las Indias, y renunciaron sus oficios en manos de S. M.».

No con esto finalizó este pleito sostenido de manera tan enconada por una y otra parte. Astudillo, dispuesto a no ceder frente a ninguna resistencia, alega ante la Audiencia que «dichas renuncias eran cautelosas, y contra su derecho, para no dar cumplimiento a la Real Provisión» y pide, por tanto, que se nombren otros Regidores que ejecuten lo mandado.

No accede la Audiencia a lo solicitado por Astudillo; pero considerando atentatoria a su alta autoridad la actitud de encubierta rebeldía adoptada por los Regidores, ordena

de nuevo a éstos el cumplimiento de lo ordenado por S. M. y al fin, en Enero de 1529, «cuatro años y medio después de la fecha del primer nombramiento», los miembros del Cabildo de Santo Domingo dieron «la Posesión, y Recibieron por Regidor al nombrado Astudillo, protextando la fuerza, y miedo de las penas».

Pleito B) Asunto: «Proceso. De entre el Almirante don Luys Colon de la una parte e la ciudad de Santo Domingo de la isla Española de la otra, sobre la elección del alguacil.» (Archivo General de Indias. Sección: Justicia. Audiencia de Santo Domingo. Signatura moderna: 6).

Los antecedentes de este pleito, que ofrece un interés jurídico mayor que el anterior, son los siguientes: La Virreina doña María de Toledo, como tutora y curadora de su hijo, el Almirante D. Luis Colón—y en virtud de los privilegios reales que éste posela—nombró por Alguacil de la ciudad de Santo Domingo a un individuo llamado Juan de Salamanca. Al presentarse éste ante el Cabildo de la ciudad solicitando ser recibido en el cargo para que había sido nombrado, los Regidores acordaron declararle inhábil para desempeñar el oficio de referencia. Desacatando este acuerdo del Cabildo, Juan de Salamanca, llevando ostensiblemente la vara de Alguacil, intentó hacer uso de su oficio, y enterado de ello el Alcalde ordinario de la ciudad, Pedro Gallego, le requirió para que cesase en su actitud y entregase la vara que ostentaba indebidamente. La resistencia de Juan de Salamanca a cumplimentar esta orden del Alcalde de la ciudad motivó que éste, por su propia mano, encerrase al desobediente en la cárcel del lugar, después de una escena violenta; pero interviniendo en la cuestión el Alcalde mayor, Lope de Bardeci, puso en libertad al detenido, menospreciando de este modo la autoridad legítima del Alcalde ordinario de la ciudad.

Veamos ahora, sentados estos breves antecedentes de hecho, como se planteó jurídicamente esta cuestión ante la Audiencia de Santo Domingo.

Se iniciaron los autos procesales con un escrito de *que-*



rella, presentado por el Alcalde ordinario, Pedro Gallego, contra el Alcalde mayor, Lope de Bardeci. En dicho escrito se hace constar que el Cabildo de la ciudad de Santo Domingo se negó a recibir como Alguacil al indicado Juan de Salamanca, «asy por no saber leer ni escrevir como por ser oficial y por otras cabsas que le pareció»; y se añade que por haber des-acatado Juan de Salamanca esta resolución del Cabildo, el querellante, como Alcalde ordinario de la ciudad, le quitó la vara de Alguacil y le encerró en la cárcel, en castigo a su desobediencia. La intromisión, no motivada, del Alcalde mayor, Lope de Bardeci, quien «syn conoscimiento de cavsas» puso en libertad al detenido, constituye, a juicio del querellante, un abuso evidente de jurisdicción, por lo cual suplica a S. M. «mande proceder contra él como hallare por justicia mandando al fiscal que tome la boz dello y mande cerca dello hacerme cumplimiento de justicia». A este escrito acompaña un testimonio del escribano de la ciudad, acreditando ser cierto lo dicho por el Alcalde ordinario en su querella.

No es el propio querellado quien contesta este escrito. En su lugar lo hace, aunque de un modo indirecto, el Alguacil, *Juan de Salamanca*, quien comparece ante la Audiencia presentando a su vez otro escrito de querella, dirigido éste contra el Alcalde ordinario, Pedro Gallego.

En este escrito se limita Juan de Salamanca a hacer una breve relación del atropello que contra su persona y la dignidad de su cargo ha cometido el Alcalde de referencia. La descripción del hecho de autos se hace aquí en términos tan expresivos que no resistimos a la tentación de su lectura.

Dice así:

«Juan de Salamanca, alguazil desta cibdad, me querello ante vuestra magestad de Pedro Gallego, alcalde hordinario, y digo que ayer viernes que se contaron veynte e tres dias deste presente mes estando yo salvo e seguro en la plaza desta cibdad syn dezir ni hazer cosa alguna que no deviese e teniendo la vara de alguazil de vuestra magestad/ y por el almirante don Luis Colon en su nombre, el dicho alcalde

vestido despiritu diabolico acelerada y exarrutamente syn preceder contra mi ninguna ynformación ni querella de cosa alguna // antes como presona privada rrecurrio contra mi a me tomar la vara e prenderme como de hecho me prendio con mucho ynpito y alborota e afrentosamente el propio por su persona me metio tras la rred de la carcel publica desta cibdad en gran deshonrra e perjuicio de mi presona y en agravio e ynjuria de la vara e oficio que tengo de la justicia de vuestra magestad.»

Después de esta apasionada relación, termina Juan de Salamanca pidiendo que se condene a Pedro Gallego «en las mayores e más graves penas» privándole perpetuamente del ejercicio de todo oficio real.

Sigue a este escrito de Juan de Salamanca otro presentado por el procurador de la Virreina, D.<sup>a</sup> María de Toledo, mostrándose parte en la causa como tutora y curadora de su hijo, el Almirante D. Luis Colón. En él se pone de manifiesto hasta qué punto se sentía herida la dignidad de la Virreina por este atropello cometido contra uno de los oficiales por ella nombrados.

El atentado cometido por el Alcalde ordinario, Pedro Gallego, contra los legítimos privilegios señoriales, concedidos por los Reyes a los descendientes del primer descubridor de América, era patente según el Procurador de la Virreina, y aunque la propia Virreina podría castigar por sí misma al Alcalde perturbador en uso de sus facultades jurisdiccionales, «resydiendo como rresyde en esta cibdad su chancillería e audiencia rreal ha querido mi parte—dice el procurador de referencia—denunciar e hazer saber a sus Oydores lo susodicho para que se de el castigo al dicho Pedro Gallego, según la calidad de su delito e sus oydores agan justicia e lo castiguen porque a el sea castigo e a otros exemplo».

Esta actitud de la Virreina, acudiendo a los Oidores de la Audiencia Real para pedir el castigo del presunto culpable, hace pensar que no se mostraría muy segura del alcance de sus pretendidos privilegios jurisdiccionales, o por lo

menos que abrigaría fundados temores de que el ejercicio por su parte de la potestad señorial en aquellas circunstancias hubiera podido provocar un serio conflicto de orden público ante una posible solidarización de los vecinos de la ciudad de Santo Domingo con Pedro Gallego, su legítimo Alcalde.

En efecto, los propios autos procesales ponen de manifiesto que la ciudad de Santo Domingo no habría de dejar indefenso a su Alcalde, por entender que, en aquellos momentos, encarnaba éste el derecho de la ciudad, frente a intromisiones abusivas de otros poderes jurisdiccionales. Y así se ve terminantemente en un escrito presentado ante la Audiencia por el Procurador de Santo Domingo, Francisco Ximénez, obrando «en nombre del cabildo e regimiento» de la ciudad.

En este escrito se pide que «todo lo yntentado por el dicho teniente de governador—se refiere al Alcalde mayor Lope de Bardeci—se anule como fecho por no parte e syn legítimo conoscimiento de causa no guardada la horden e forma del derecho e manden quel dicho Juan de Salamanca sea buelto a la prisión donde estava».

Fundamenta jurídicamente el Cabildo esta petición en el hecho de que su Alcalde, Pedro Gallego, al proceder contra Juan de Salamanca obró dentro de sus legítimas atribuciones, puesto que el dicho Juan de Salamanca pretendía ejercer funciones de Alguacil después que el Cabildo se había negado a recibirle en tal oficio por considerarle persona incapaz.

No se discute en este escrito el derecho de la Virreina para realizar tal nombramiento. Pero frente a esta potestad señorial mantiene el Cabildo la suya, según la cual, por uso y derecho inmemorial de todos los Concejos de la Corona de Castilla, y por privilegio especial de la ciudad de Santo Domingo, nadie puede ejercer oficio público en el distrito de su jurisdicción sin ser antes examinado y recibido por el Cabildo municipal, previa la prestación del oportuno juramento. Por lo tanto, al no concurrir esta circunstancia en

el indicado Juan de Salamanca, resulta patente su usurpación de funciones públicas, y con ello se justifica la actuación del Alcalde ordinario de la ciudad, al propio tiempo que se pone de manifiesto la intromisión abusiva del Alcalde mayor, Lope de Bardeci.

A este escrito, en el cual habilidosamente se presentan los hechos ante los Oidores de la Audiencia como demostrativos de una pugna entre la legítima potestad real, que el Cabildo encarna y defiende, y la abusiva potestad señorial de los oficiales nombrados por la Virreina, en nombre de su hijo, sigue una nueva querrela de Juan de Salamanca, dirigida ésta contra el Escribano público del Concejo.

Lo que ahora se discute es la legitimidad o ilegitimidad con que el Cabildo procedió al negarse a recibir en su oficio a Juan de Salamanca, como resultado del examen a que éste hubo de someterse. Hacia constar el Escribano del Cabildo, en testimonio unido a los autos, que Juan de Salamanca no supo leer la escritura que le fué presentada por parte de los Regidores en el acto de su examen; y contra esta aseveración protesta Juan de Salamanca, tachándola de falsa y sosteniendo por su parte que sí que supo leer, aun cuando no íntegramente, la escritura de referencia.

En otro escrito de «apelación e nulidad e agravio», presentado también por Juan de Salamanca poco después que el escrito anterior, se puntualizan, todavía mejor, estos conceptos. Y así, después de hacer constar que el Cabildo no tenía atribuciones para prohibirle a él el ejercicio de su oficio, puesto que a lo único que él estaba obligado era a hacer acto de presentación y juramento en forma, se añade que las razones en que el Cabildo fundamenta su prohibición carecen de toda fuerza jurídica, ya que no pueden constituir una incapacidad para el desempeño del cargo de Alguacil, ni el hecho de no saber leer, ni el haber ejercido en alguna ocasión oficio mecánico.

Como se ve, Salamanca se decide, al fin, a enfrentarse con la verdad, sin tratar de desvirtuar los hechos. Acepta, a los efectos de la discusión judicial, la veracidad de la acusa-

ción contraria; pero sostiene que esta acusación no tiene fuerza jurídica bastante para justificar la resolución del Cabildo. Un examen para ser recibido como Alguacil no es lo mismo, dice, que un examen para recibir órdenes eclesiásticas. El cargo de Alguacil sólo obliga a ejecutar las órdenes de sus superiores; y siendo así, poco importa que no sepa leer con toda corrección, máxime cuando a tantos Regidores y aun Alcaldes—pudiendo incluir entre éstos al mismo Pedro Gallego—les ocurría lo propio. Y otro tanto podía decirse en cuanto al hecho de haber ejercido en ocasiones oficios de los llamados mecánicos.

Con la sagaz consideración de que si se interpretase la facultad de recibir en los oficios por parte de los Cabildos con la amplitud que los Regidores de Santo Domingo pretenden, resultaría que de hecho «no usarian los oficios las personas que vuestra magestad e sus gobernadores en sus nombres señalasen syno los que ellos pusesen e quisyesen», concluye Salamanca su escrito suplicando, una vez más, que se le haga justicia.

La Audiencia, después del nuevo escrito del Procurador de la ciudad, defendiendo los derechos del Cabildo, su parte, dicta una sentencia poniendo fin al litigio, que es un modelo de cuerdo eclecticismo. En ella se anula «la presentación e rrescebimiento del dicho Juan de Salamanca fecho por la parte del dicho almirante ante su teniente Lope de Verdeck»; se reconoce el derecho del Cabildo a que se haga ante él la presentación y recibimiento de «qualquier tiniente o otro oficial de justicia» que nombrase la parte del mencionado almirante, advirtiendo a los Regidores que «sy alguna rrazon o. cabsa tovieren para no los rrescebir hagan rrelacion dello en esta rreal Abdiencia a donde se proveera lo que sea de justicia»; y se concluye permitiendo «que de nuevo nombre la parte del dicho almirante al dicho Juan de Salamanca sy quisyere para alguazil e que nombrandolo el cabildo rresciba del el juramento e fianzas que dé derecho es obligado syn embargo de lo dicho e alegado por parte de la dicha cibdad».

No es posible entrar ahora en el análisis riguroso de estas dos piezas procesales, para destacar, valorizándolas debidamente y en todos sus matices, las diversas cuestiones históricas que sugiere su lectura. Nos llevaría esto demasiado lejos, obligándonos a enfrentarnos con problemas que rebasarían los límites discretos de una disertación de esta índole.

Pero sí quiero llamar vuestra atención, sobre una conclusión indubitable que resalta de manera patente del examen de los dos pleitos de referencia: el tesón con que los Municipios coloniales supieron defender, desde los primeros tiempos, sus legítimas aspiraciones a una autonomía local, frente a positivos desaciertos de los poderes del Estado, o frente a los abusivos privilegios señoriales de los descendientes de los primeros conquistadores.

Quizá estas actitudes de protesta no estuvieran siempre inspiradas en móviles desinteresados, las pasiones hablan de jugar demasiado libres en aquellos hombres que traían los hábitos de una sociedad vieja a territorios nuevos, donde imperaban factores geográficos y raciales hasta entonces desconocidos.

Pero es incuestionable que su posición de resistencia a intromisiones excesivas de poderes, bien intencionados en la mayoría de las ocasiones, pero desconocedores de las circunstancias que condicionaban en cada caso la vida local de una ciudad, acusa un momento histórico de positivo florecimiento del régimen municipal.

No dura mucho, sin embargo, este período de vigoroso renacimiento. Apenas pasados los años de los grandes descubrimientos continentales, al implantarse en las Indias —para hacer frente a los agobios del erario público— el sistema de la enajenación de los oficios concejiles, se inicia un período de decadencia. Los municipios coloniales, sobre todo los de las ciudades más importantes, caen en manos de verdaderas oligarquías, más atentas a la satisfacción de vanidades sociales que a la defensa de los intereses ciudadanos. Esta decadencia se acentúa más, al menos en el

orden de la doctrina jurídica, al establecerse en Indias el régimen de Intendencias.

Sólo en los últimos años de la dominación española en América, con el relajamiento de los poderes del Estado, vuelven los municipios coloniales a dar muestras de mayor actividad social y política. Algunos Cabildos municipales —destaquemos como ejemplo el más representativo, el de Buenos Aires— jugaron papel decisivo en las luchas por la Independencia.

Si del Municipio pasásemos a estudiar otras instituciones representativas de nuestro derecho público colonial —Audiencias, Virreinos— podríamos también señalar en ellas, a lo largo del ciclo de su evolución histórica, un divorcio evidente, en ocasiones muy acentuado, entre las normas jurídicas que regulaban, en el orden de la doctrina, su funcionamiento, y la realidad de su actuación política y social.

Audiencias y Virreinos fueron implantados en las Indias según el mismo estatuto funcional de sus precedentes peninsulares. Pero las exigencias ineludibles del nuevo ambiente social y económico en que hubieron de desenvolverse, así como la dificultad de comunicaciones con la Metrópoli, hicieron que desde el primer momento la complejidad y el volumen de sus atribuciones fuera considerablemente mayor.

Los intentos centralistas y uniformadores de los Monarcas se estrellaron ante el imperativo de las circunstancias. Bajo el amparo de la fórmula *se acata pero no se cumple*, pudieron nuestros Presidentes y Virreyes dejar sin efecto aquellas cédulas reales cuya aplicación consideraban inoportuna o peligrosa. Y si ésto pudo dar margen a positivos abusos, dotó en cambio a nuestro derecho público colonial de una flexibilidad que hubo de rendir resultados excelentes, cuando era inteligentemente manejada.

Una última observación para acabar con la exposición del contenido de esta primera conferencia, sobre un hecho de extraordinario relieve histórico que tuvo consecuencias

fatales para nuestra política colonizadora: el alejamiento sistemático en que se tuvo a los *criollos* de la generalidad de los cargos públicos de administración o de gobierno.

También en este punto una fué la doctrina y otra la realidad social de nuestros territorios coloniales. En los textos legales se equiparaba desde este punto de vista a españoles y *criollos*. Pero la verdad fué que muy rara vez consiguieron éstos vencer las resistencias que se oponían a su ingreso en las altas esferas de la burocracia estatal.

No faltaron voces autorizadas que condenaron duramente esta política equivocada, mereciendo destacarse entre todas la de Juan de Solórzano, el tratadista insigne de nuestro derecho indiano. Sus advertencias reiteradas, no lograron, a pesar de su autoridad, evitar el daño denunciado que hubo de perpetuarse a lo largo de nuestra dominación en América con resultados de todos conocidos.



## SEGUNDA CONFERENCIA

*La condición jurídica, económica y social de los indios.—Las encomiendas.—Polémicas doctrinales de juristas y teólogos.—Los principios legales y las realidades históricas.—La llamada leyenda negra.*

**E**L problema básico de la colonización española en América hubo de ser el de determinar la condición jurídica, económica y social de los indios. Todo el proceso histórico de la incorporación de las poblaciones indígenas sometidas a las normas fundamentales de la cultura europea occidental representada por España en los nuevos territorios descubiertos, constituye el nervio de nuestra política colonizadora.

*La condición jurídica, económica y social de los indios.*

La primera cuestión que hubo de plantearse fué la fijación de la condición jurídica de los indios en orden a su libertad o a su esclavitud. Se acusan en los primeros momentos vacilaciones que se reflejan en disposiciones legales contradictorias. Así en una real cédula de 12 de Abril de 1495, se ordena al Obispo de Badajoz que fueran vendidos en Andalucía los indios enviados a España por Cristóbal Colón, rectificándose al día siguiente este criterio y ordenando que se afiance el importe de esta venta «fasta consultar y estar seguros de si podrán o no vendellos», para resolver en definitiva el 20 de Junio de 1500, que los indios así vendidos fueran puestos en libertad y restituidos a sus países de origen.

Prevaleció, en suma, la doctrina contraria a la esclavitud

y los indios fueron declarados, en términos generales, vasallos libres de la Corona de Castilla (1).

*Las encomiendas.* Esta declaración de libertad hubo de ser condicionada, en el orden estrictamente legal, cediendo a imperativos insuperables de la realidad social y económica. Se consideró a los indios, en principios de derecho, como personas menores necesitadas de tutela y protección jurídica, desenvolviéndose esta doctrina en una legislación especial, abundante y minuciosa, que se acusa no sólo en la esfera del Derecho público, sino también en la del Derecho privado.

Así en la esfera del derecho matrimonial se declaró reiteradamente «que los indios pudieran casarse libremente», así con indios como con naturales de estos nuestros reinos, o españoles nacidos en las Indias» (2). Se ordenó también «que no se permita casar a las indias sin tener la edad legítima» (3), atajando de este modo los abusos cometidos por los encomenderos que forzaban a las mujeres de sus encomiendas a contraer matrimonio antes de la pubertad, para poder con ello cobrar tributo a los indios casados, ya que por ministerio de la ley los indios solteros menores de diez y ocho años estaban exentos del tributo personal. Se decretaron castigos para los indios, varones o hembras, caciques o vasallos, que cometieran el delito de bigamia; y se prohibió, defendiendo la unidad de vida familiar, que los hijos menores fueran separados de sus padres, al propio tiempo que se condenaba la primitiva costumbre de algunas tribus indias de vender a las mujeres al celebrar sus matrimonios (4).

---

(1) En situaciones excepcionales, se admitió, sin embargo, la posibilidad de que los indios fueran sometidos a esclavitud. Véase mi libro «Instituciones sociales de la América española en el Período Colonial», págs. 52-54. La Plata, 1934.

(2) Reales cédulas de 19 de Octubre de 1514, 5 de Febrero de 1515 y 22 de Octubre de 1556, recogidas en la ley 2, tít. I, lib. VI de la Recopilación de 1680.

(3) Real cédula de 17 de Abril de 1581, recogida en la ley 3, tít. I, lib. VI de la Recopilación de 1680.

(4) Recopilación de 1680. Leyes 4, 5, 6 y 9, tít. I, lib. VI.

## LA OBRA DE LA EXPANSIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA

Pero el abismo a salvar entre la manera de concebir el matrimonio los indios de las distintas regiones y el derecho matrimonial hispánico basado en la doctrina romano-canónica, era poco menos que insuperable.

Uno de los múltiples problemas que en este sentido hubo que resolver fué el referente a la forma en que hubieron de regularse jurídicamente los matrimonios entre los indios recién convertidos.

El legislador español, comprendiendo lo injusto e impolítico que hubiera sido tratar de imponer a los hombres de aquellas razas los mismos moldes en que se había venido vaciando una civilización de siglos, buscó el medio de condensar en preceptos nuevos las reglas más adecuadas para el régimen civil de aquellos pueblos, atrayéndolos lentamente al derecho de Castilla, sin transiciones demasiado violentas que hubieran resultado, a más de abusivas y tiránicas, en absoluto contraproducentes. Ya es sabido que uno de los fines con más ahinco perseguidos en nuestra obra colonizadora era la conversión de los infieles; para ello era forzoso ir administrando a los neófitos los sacramentos del catolicismo, y si en cada uno de éstos se ofrecían dificultades de muy penoso vencimiento, éstas aumentaban todavía más al tratar del matrimonio, por el carácter básico que esta institución tiene en la vida de los pueblos. Pensar en imponer a aquellas gentes los preceptos canónicos con el mismo rigor y disciplina que hubieron de ser declarados en el Concilio de Trento, hubiera sido acometer una empresa poco menos que insuperable, con todas las probabilidades de un fracaso seguro; pero, por otra parte, no podía tampoco consentir el fervor apostólico de la época exageradas concesiones en materia de tanta trascendencia y que tan a lo íntimo de las conciencias afectaba. Veamos, pues, cómo pudieron armonizarse en la ley exigencias tan opuestas.

*Polémicas doctrinales de juristas y teólogos.*

El primer problema a resolver que en este respecto hubo de plantearse, fué el de la convalidación dentro de las

normas canónicas de los matrimonios ya contraidos por los indios en tiempos de su infidelidad. Como acreditan los conocidos testimonios de los primitivos cronistas de Indias, en la casi totalidad de aquellas regiones existía de hecho una verdadera poligamia y, por ello, al tiempo de su conversión fueron frecuentes los casos en que los neófitos se encontraban casados con más de una mujer, y se hacía verdaderamente difícil resolver en justicia cuál de éstas tuviera mejor derecho, ya que no podía aceptarse el que siguieran en aquel estado de peligrosa desmoralización. El Pontífice Paulo III, trató de resolver este conflicto declarando que en estos casos debía considerarse como legítima a la mujer con la que primeramente se hubiera tenido acceso carnal, y reservando al marido la facultad de elegir, para cuando aquello no pudiera precisarse; pero esta última salvedad del legislador fué portillo abierto a toda clase de abusos y torcidas interpretaciones, porque los indios, maliciosamente aleccionados, fingían siempre ignorar cuál había sido su mujer primera, para de este modo poder elegir entre todas, aquella que más les conviniese o les gustase. Hubo, pues, que pensar en corregir tales excesos, y para ello se retiró a los interesados la facultad que hasta entonces habían tenido de designar por sí mismos con cuál de sus mujeres habían contraído primeramente enlace matrimonial, encomendando esta misión a los indios más viejos de cada Parroquia, quienes sentenciaban después de haber escuchado las razones que cada uno alegaba en apoyo de sus pretensiones. Elegida así la que había de seguir siendo desde entonces única mujer del contrayente, se consagraba en ella el matrimonio, y a las demás, se las dotaba convenientemente para que pudieran en adelante atender a sus necesidades propias y a las de los hijos que quedaban en su poder (1).

También hubo de ser estudiado y discutido ampliamente este problema de la convalidación canónica de los

(1) «Méjico a través de los siglos». (T. II, pág. 307).

## LA OBRA DE LA EXPANSIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA

matrimonios entre los indios, en el «Sínodo ordenado en la ciudad de los Reyes (Lima)... en 1550» siendo de excepcional interés los acuerdos que en este punto se adoptaron. Dice así el testimonio literal que de los mismos hemos encontrado en el manuscrito 3.045 de la Biblioteca Nacional de Madrid: «Capítulo 14: De lo que se ha de hacer cuando estuvieren casados fiel con infiel. Cuando algún infiel se quiera bautizar, el sacerdote se entere de si es casado con arreglo a su rito, y si lo es, y los dos se quisieren bautizar, les debe compeler a que ratifiquen su matrimonio, con arreglo a la Iglesia; si uno no se quiere bautizar, pero quiere estar con el que se bautizare, sin injuria para Nuestro Señor, sin persuadir al infiel a que niegue la fe recibida y sin cometer algún otro pecado mortal, no se les debe apartar, y si se quisieren apartar no se le case con otro; pero si el infiel cometiese pecado mortal y requerido tres veces por el fiel para que rectifique, no lo haga, queda el fiel libre para casarse nuevamente.

Capítulo 15. Al bautizar el sacerdote al indio debe preguntarle cuál fué su primera mujer, sin dejarle adivinar el móvil de la pregunta para que no lo niegue u oculte, y averiguando cuál sea, aunque ya no viva con ella, debe casarse. Si esto no se averiguase, debe casarse con cualquiera de las otras, o con otra india, tornándose primero cristiana.

Capítulo 16. Con los que sean casados con sus propias hermanas, con arreglo a sus ritos y costumbres, se permite que se ratifique el matrimonio, según la Iglesia, hasta tanto que el Pontífice sea consultado respecto de lo que se debe hacer; y con los casados con sus tías o sobrinas carnales y cuñadas, como la sentencia del apóstol dice que las leyes de los fieles no obligan a los que están fuera de la Iglesia, se declara que deben quedar así.

Capítulo 17. A los nuevamente convertidos, habiendo causa para ello, se les puede dispensar en el tercero y cuarto grado, de consanguinidad y afinidad.

Capítulo 18. Hasta tanto que S. S. sea consultado, se declaran nulos todos los matrimonios clandestinos que en

adelante se hicieren entre los indios; sin testigos, con un solo testigo, etc., y el casarse contra esta prohibición se considerará como *impedimentum criminus*.

Capítulo 19. Que se desposen y velen juntamente salvo en caso de necesidad y las bendiciones se les podrán dar en todo tiempo del año, salvo desde *in dominicam passionis*, hasta el segundo día de pascua.

Capítulo 23. El sacerdote, al casar a algún indio debe amonestarle de que ya no lo puede hacer otra vez salvo muerte del cónyuge; y si lo volviere a hacer, se le darán cien azotes y se le cortarán los cabellos, y las mismas penas se dará a la que se case con él, si sabía que el tal era casado; y éste será vuelto a su primera mujer; y para evitar ésto se manda que no se les case sin amonestarles tres veces» (1).

No dejan de tener interés también las negociaciones laboriosas que hubieron de seguirse entre la Corona y la Santa Sede, para obtener una mayor amplitud en la dispensa de los impedimentos matrimoniales entre los indios y las reales disposiciones que reiteradamente hubieron de dictarse para corregir abusos cometidos por caciques y encomenderos que trataban de violentar la libertad matrimonial de los indios sometidos a cacicazgos y encomiendas.

En orden al derecho de sucesión hubo de concederse a los indios facultad para disponer testamentariamente de sus bienes (Ley 32, tit. 1, lib. VI, de la recopilación de 1680) sometiéndoles en lo demás a las normas generales del derecho sucesorio castellano trasplantado a los territorios de Indias. No deja de ser significativo, sin embargo, que también sobre esta materia se registren numerosas disposiciones reales correctoras de abusos cometidos por los encomenderos y por los curas doctrineros de las encomiendas.

Desde el punto de vista del derecho de propiedad podían los indios disfrutar en dominio tierras y ganados. Rei-

---

(1) De los privilegios espirituales concedidos para los matrimonios canónicos de los indios recién convertidos, trata Solórzano en el libro II, cap. XXIX de su Política.

teradamente se declara que al hacer los repartimientos de tierras en las nuevas poblaciones se debían respetar aquellas que fueran poseídas y cultivadas por los indios de la comarca. No sólo esto, sino que además se debía incluir a los indios que no poseyesen tierras en los repartimientos, adjudicándoles los lotes correspondientes.

Pero se condicionaban las facultades dominicales de los indios propietarios de tierras prohibiéndoles el que pudieran enajenarlas sin intervención de las autoridades. Y aun cuando esta limitación hubo de establecerse precisamente en beneficio de los propios indios, para evitar el que éstos fueran víctimas de abusos, más que posibles, por parte de los colonizadores, siempre hubo de resultar que de hecho los indios hubieron de ser más que propietarios de sus tierras, meros cultivadores de las mismas, y como tales, sujetos de tributación.

También podían los indios beneficiar las minas que descubriesen, cosa que de hecho, ni aun como supuesto excepcional, puede admitirse como practicable.

En cuanto se refiere a la esfera contractual se ordenó que los indios pudieran «libremente comerciar sus frutos y mantenimientos», que «entre indios y españoles haya comercio libre a contento de las partes» y que «los indios puedan hacer sus *tiangués* y venderen ellos sus mercaderías».

Pero lo más interesante en este orden de cosas es lo relativo al contrato de arrendamientos de servicios cuando ya se superó la fase de los repartimientos personales. De él habremos de ocuparnos en detalle al estudiar esta última institución.

\* \* \*

Hasta aquí lo referente a la condición jurídica de los indios. Para poder penetrar ahora, con acierto, en la realidad de su condición social y económica, es necesario completar estas noticias con el estudio, siquiera sea esquemático, de las siguientes instituciones: Reducciones, cacicazgos, repartimientos y encomiendas.

*Los principios legales y las realidades históricas.*

REDUCCIONES

El hecho de que se emplee esta palabra para designar los pueblos de indios, indica ya hasta qué punto hubo de constituir un grave problema para nuestros gobernantes el *reducir* los indios a población. La gravedad de este problema hubo de cambiar sin embargo de unas comarcas a otras según que predominasen entre sus habitantes, costumbres nómadas o sedentarias.

Como normas legales definidoras de la política de población con respecto a los indios, cabe destacar las siguientes: «Los sitios en que se han de formar Pueblos y Reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas, y un exido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados sin que se rebuelban con otros de españoles...» (1).

Se dictaron también medidas para conseguir la estabilización de las reducciones ya logradas, disponiéndose que no se les podían quitar a los indios las tierras que anteriormente hubieran poseído (2), que no podían cambiar de lugar las reducciones sin orden del Rey, Virrey o Audiencia, y que tampoco podía por su parte ningún indio abandonar su *reducción* ni vivir fuera de ella (3).

Como medida de profilaxis social se prohibía que viviesen en pueblos de indios a españoles, negros, mestizos y mulatos salvo «a los Mestizos y Zambahigos, que son hijos de indias, nacidos entre ellos, y han de heredar sus casas y haciendas, porque parece cosa dura separarlos de sus padres» (4). Se añadía además que ningún español podía estar «en Pueblo de Indios más que el día que llegare y otro» y ningún mercader podía detenerse allí más de tres días, de-

(1) Ley 8, tít. 3, lib. VI de la Recopilación de 1680.

(2) Ley 9, tít. 3, lib. VI de la Recopilación de 1680.

(3) Leyes 13, 18 y 19, tít. 3, lib. VI de la Recopilación de 1680.

(4) Leyes 21 y 22, tít. 3, lib. VI de la Recopilación de 1680.



## LA OBRA DE LA EXPANSIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA

biendo albergarse en las ventas o mesones y no en las casas particulares de los indios (1).

Incluso a los propios españoles encomenderos se les prohibía que tuvieran casa en su encomienda ni que residieran en ella, y lo mismo a sus criados y esclavos. También se les impedía que tuviesen allí estancias de ganados, o asientos para su crianza, ni obrajes (2).

En cuanto a la organización política y administrativa de estos Pueblos o Reducciones de indios, ya en un «capítulo de la carta que su Majestad la Emperatriz, escribía a la Audiencia de Nueva España, en 12 de Julio de 1530», se le autorizaba para que pudiera «nombrar a los Yndios hábiles en los cargos de Regidores y Alguaciles para lo cual les envían varios títulos en blanco» (3).

Juan de Solórzano, en su Política Indiana (4), al tratar de esta cuestión decla:

«Por una cédula de 9 de Octubre de 1549 y otras que se podrán ver en el 4.º tomo, se manda que de los mismos indios se escojan unos como Jueces Pedáneos y Regidores, Alguaciles y Escribanos, otros Ministros de Justicia, que a su modo y según sus costumbres, la administren entre ellos, determinen y compongan las causas de menor cuantía que se ofrecieren y tengan a su cargo los demás ministerios de sus pueblos y repartimientos: lo qual dice el Licenciado Polo de Ondegardo (que fué uno de los Asesores del Virrey Don Francisco de Toledo y de los que mejor entendieron las cosas de las Indias), que lo deseó y mucho, y lo puso a donde pudo en execución y esperimentó maravillosos efectos, porque en muy breve tiempo se compusieron por esta vía más de dos mil pleytos entre los indios sin procesos ni alegatos, ni juramentos o perjuros de testigos, y otros embarazos que suelen tener y traer consigo.»

(1) Leyes 23, 24 y 25, tít. 3, lib. VI de la Recopilación de 1680.

(2) Leyes 11, 13, 14, 17, 18 y 19, tít. 9, lib. VI de la Recopilación de 1680.

(3) Colección de documentos inéditos... de Ultramar, tomo X, pág. 53.

(4) Lib. II, cap. XXVII.

Esta doctrina se sanciona en la Recopilación de 1680 estableciendo: Que en las reducciones haya Alcaldes y Regidores indios. «Ordenamos que en cada Pueblo y Reducción haya un Alcalde indio de la misma reducción; y si pasare de ochenta casas, dos Alcaldes y dos Regidores, también de indios; y aunque el Pueblo sea muy grande, no haya más que dos Alcaldes y quatro Regidores, y si fuere de menos de ochenta indios y llegare a quarenta, no más de un Alcalde y un Regidor, los quales han de elegir por año nuevo otros, como se practica en Pueblos de Españoles e indios en presencia de los Curas» (1).

La jurisdicción de estos Alcaldes indios se declara en los siguientes términos: «Tendrán jurisdicción los indios Alcaldes solamente para requerir, prender y traer a los delinquentes a la Cárcel del Pueblo de Españoles de aquel distrito; pero podrán castigar con un día de prisión, y seis u ocho azotes, al indio que faltare a la Missa el día de Fiesta o se embriagare o hiciere otra falta semejante, y si fuere embriaguez de muchos, se ha de castigar con más rigor, y dexando a los Caciques lo que fuere repartimiento de las mitas de sus Indios, estará el gobierno de los Pueblos a cargo de los dichos Alcaldes y Regidores en quanto a lo universal» (2).

Juan Matienzo, en su famosa obra, escrita en el siglo XVI (3), se ocupa de este problema de los pueblos o reducciones de indios en los siguientes términos: «En cada pueblo se nombre, cada año, por los mismos indios, los alcaldes ordinarios y un alguacil, y dos si fuere menester, los cuales eligen los caciques y principales y el Tuicuirico, y si hubiere corregidor y protector español, los elija él, con el parecer de los dichos Tuicuirico, caciques y principales, haciendo de manera que todos lo vengán a ser un año uno, y otro año otro, para que entiendan la libertad que tienen».

(1) Recopilación de 1680. Ley 15, tít. 3, lib. VI.

(2) Recopilación de 1680. Ley 16, tít. 3, lib. VI.

(3) Matienzo: «El Gobierno del Perú», cap. XIV.

## LA OBRA DE LA EXPANSIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA

«Los alcaldes y tuicuiricos han de tener cargo que las calles y casas del pueblo estén limpias y las inmundicias se hechen a la parte de medio día, contra donde corre ordinariamente el viento. Y lo que estuviere sucio, se haga limpiar de ocho en ocho días, y porque enferman de dormir en el suelo, se les mande tengan barbacoas, y en cada bohío se haga un apartamiento en que estén y duerman las hijas, y no todos juntos, lo qual ha sydo causa hasta aquí de vivir deshonestos y lujuriosos. De estas cosas ha de tener cuidado el cacique y el tuicuirico, y el corregidor español si le hubiere; háseles de quitar la costumbre de comer todos juntos en las plaças públicamente, y coman en sus casas como gente de razón.»

En el desenvolvimiento de la vida económica y administrativa de estas Reducciones o Pueblos de indios jugaron un papel muy importante las llamadas Cajas de Comunidad. Estas Cajas se fundaron en todos los pueblos o agrupaciones de indios y los fondos que en ellas se ingresaban, se destinaban al sostenimiento de hospitales, al auxilio económico de viudas, huérfanos, enfermos e inválidos, al pago de los tributos, a sufragar los gastos de las misiones, al sostenimiento de casas de recogimiento y de seminarios y colegios para hijos de los caciques, etc.

El caudal de estas Cajas se nutría con ingresos procedentes de tres fuentes distintas: una agrícola, otra industrial y otra censual.

La primera estaba integrada por el importe de los productos agrícolas que se obtenían del cultivo de ciertas extensiones de terreno—en Méjico, diez brazas—que colectivamente se hallaban obligados a realizar los indios de cada región para el sostenimiento de su Caja de Comunidad respectiva. La segunda de estas fuentes de ingresos la constituían los obrajes o fábricas de paños explotados en comunidad por los indios de determinadas comarcas. La tercera, pecuniariamente la más importante, la formaban el importe de los censos obtenidos en las tierras comunales de los indios, dadas para su cultivo mediante

el pago de un canon a labradores indios o españoles.

De estos tres medios empleados para la obtención de recursos con destino a estas Cajas de Comunidad, los dos primeros son de origen indio, y sólo el tercero es creación española. Los virreyes D. Antonio de Mendoza y D. Francisco de Toledo, fueron en ésta, como en otras ocasiones, los acertados y beneméritos adaptadores a nuestro régimen colonial de primitivas costumbres indígenas mercedoras de ser mantenidas y respetadas. En el desenvolvimiento histórico de esta institución a lo largo del periodo colonial, hay que señalar como momentos capitales, los que representan las Ordenanzas de Felipe III de 1619, las de Felipe IV de 1639, las de Carlos II y la Reina gobernadora, las de Felipe V y Carlos III y el artículo cuarenta y cuatro de las Ordenanzas de intendentes (1).

Para cuidar de la educación religiosa de estos Pueblos o Reducciones de indios, se dispuso que en cada uno de ellos había de edificarse iglesia con puerta y llave. Y tanto en los pueblos de indios encomendados a particulares, como en los que estuvieren incorporados a la Corona, había de existir un Cura doctrinero, cuyo sostenimiento corría a cargo de los tributos que los indios estaban obligados a pagar (2). Además se disponía que «en todos los Pueblos que passasen de cien indios, haya dos o tres cantores y en cada Reducción un sacristán, que tenga cuidado de guardar los ornamentos y barrer la Iglesia, todos los cuales sean libres de tasa y servicios personales» (3). También debía haber uno o dos Fiscales, según que el pueblo fuera de más de cien indios, «que los junte y convoque a la Doctrina. Estos Fiscales han de ser de edad de cinquenta o sesenta años y los Curas no los podrán ocupar fuera de su oficio, si no fuere pagándolos su trabajo y ocupación» (4).

(1) Viñas Mey: «Estatuto del Obrero indígena en la colonización española». Madrid 1929.

(2) Recopilación de 1680. Leyes 4 y 5, tít. 3, lib. VI.

(3) Idem, ídem. Ley 6, tít. 3, lib. VI.

(4) Idem, ídem. Ley 7, tít. 3, lib. VI.

CACICAZGOS

Una de las instituciones sociales más difundidas en las distintas comarcas de América durante el período precolombino, singularmente en aquellas en que predominaba un tipo de vida sedentario, fué la institución de los Cacicazgos.

Los caciques o señores de indios podían ser y fueron en muchas ocasiones un instrumento muy eficaz para nuestra política colonizadora, una vez que quedaron sometidos por la fuerza de las armas los habitantes de los nuevos territorios descubiertos. De aquí que esta institución de los Cacicazgos fuese una de las comprendidas entre «las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía», que merecieron ser sancionadas de una manera expresa por nuestra legislación colonial, dedicándose a su Reglamento y ordenación todo el título VII, libro VI, de nuestra Recopilación de 1680.

El interés de nuestros Monarcas por el sostenimiento de esta institución se revela, entre otros testimonios legales, en una Real cédula de 21 de Enero de 1551, en la cual se ordenaba a la Audiencia del Perú que informase sobre «la forma y orden que hasta aquí a havido en esa Provincia, en la elección y nombramiento de los Caciques... y si subcedían en ellos por herencia, o si los nombraban los pueblos...» (1). Es también significativa otra disposición Real de 13 de Noviembre de 1582, en la cual, ante el hecho insólito de que hubiesen desaparecido los caciques en toda la provincia de Chiapa, ordenaba el Monarca que se averiguase si antes los hubo para restablecer la sucesión en ellos, por «tenerse muy constante sospecha de que los frailes habían ahogado esta sucesión, porque como Señores tenían amor a los indios y los defendían de los mismos frailes» (2).

(1) Colección de Documentos Inéditos del Archivo de Indias. T. XVIII, p. 475.

(2) «Diccionario de Gobierno y Legislación de Indias», de D. Manuel Josef de Ayala, que se conserva manuscrito en el Archivo Histórico Nacional de Madrid: «Caciques» (Tomo XXXV, fol. 190 vto., del Cedulaario Indico del mismo autor que se conserva en el mismo Archivo).

Se hicieron necesarias repetidas ratificaciones del principio que consagraba la sucesión de los Cacicazgos, porque muchas de nuestras autoridades coloniales, con abuso evidente de sus funciones, proveían estos cargos según su arbitraria elección sin respeto alguno a los derechos de sus legítimos sucesores, alegando como única justificación de su conducta la ineptitud y crueldad de muchos de aquellos caciques; hasta que por dos Reales Cédulas de 19 de Julio de 1614 y 11 de Febrero de 1628, incorporadas más tarde a la Recopilación de 1680, se hubo de declarar literalmente: «Desde el descubrimiento de las Indias se ha estado en posesión y costumbre que en los Cacicazgos sucedan los hijos a sus padres: Mandamos que en esto no se haga novedad, y los Virreyes, Audiencias y Gobernadores no tengan arbitrio en quitarles a unos y darlos a otros dejando la sucesión al antiguo derecho y costumbres» (1). Disposición que, respecto a las provincias del Perú, se repitió nuevamente en Cedula de 3 de Febrero de 1748 (2).

No faltan sin embargo testimonios históricos que demuestran cómo con frecuencia reiterada fueron los propios caciques los primeros opresores de los indios de sus cacicazgos.

No es mucho lo que se sabe en punto al funcionamiento jurídico de esta institución. Solamente que tenían los caciques determinadas facultades jurisdiccionales, de carácter restringido, sobre los indios que les pertenecían y que intervinieron con eficacia en los repartimientos de indios para distintas clases de trabajo.

El interés histórico de los Cacicazgos y lo poco que se sabe sobre el papel que realmente jugaron dentro de la colonización española en América, obliga a llamar la atención de los estudiosos sobre la conveniencia de iniciar nuevas investigaciones sobre este tema.

(1) Recopilación de 1680. Ley 3, tít. 7, lib. VI.

(2) Archivo General de Indias. Registros: 139-7-6 (Tomos I y II, fol. 66, número 1 y año 1748, núm. 2).

## REPARTIMIENTOS

El sistema de los repartimientos de indios entre los colonizadores españoles para la realización de distintos servicios personales, fué implantado por Colón de una manera fraudulenta y amparándose en una verdadera ficción jurídica.

Al decretarse de una manera general que los indios debían ser considerados como vasallos libres de la Corona de Castilla, apeló el Descubridor a un procedimiento más o menos tortuoso para conseguir que, de hecho, siguieran los indios viviendo en un verdadero estado de esclavitud en beneficio de los colonizadores españoles. Puesto que los indios eran vasallos libres, nada se oponía en el orden doctrinal a que como tales vasallos libres fuesen obligados al pago de un tributo en beneficio de la Corona o en beneficio particular de los propios descubridores. Pero como en la generalidad de los casos no contaban los indios con medios económicos suficientes para hacer efectivo este tributo, más que por lo que significase su cuantía por su falta de organización social, se admitió como buena la costumbre de que se supliese el pago de este tributo por la prestación de servicios personales.

Fueron grandes los abusos que se cometieron al amparo de esta costumbre viciosa y ello motivó la reacción generosa de los Reyes Católicos que ordenaron al Gobernador Ovando que decretase y mantuviese el principio de la libertad de trabajo entre los indios.

Esta disposición, inspirada en móviles de tan amplia generosidad, hubo de resultar un fracaso en el orden social y económico, pues los indios, al verse en libertad de trabajar o no, optaron por lo segundo ya que la sobriedad de su vida les imponía escasas necesidades económicas. Se hizo necesario una rectificación y a partir del año 1503 se implantó de nuevo el sistema del trabajo personal obligatorio mediante repartimiento y fijando salarios más o menos remuneradores por los trabajos que así se realizasen.

Para armonizar el principio jurídico de la libertad de los

indios con las exigencias apremiantes que imponía la falta de brazos para las distintas clases de labores, se adoptó dentro del sistema de repartimientos la institución llamada de la *mita*, por virtud de la cual los indios de las distintas comarcas que vivían libremente, dentro siempre de un régimen de tutela, y sin más obligación pecuniaria que el pago del tributo, estaban además obligados a trabajar un número determinado de días al año—15 en la *mita* de servicio doméstico, 3 ó 4 meses en la *mita* pastoril y 10 meses en la *mita* minera—al servicio de los colonizadores españoles que los necesitaban, percibiendo por ello los salarios correspondientes (1).

De estos repartimientos para *mita* estaban excluidos legalmente, los indios que vivían trabajando en el cultivo de las tierras que les habían sido repartidas y los especializados en el ejercicio de algún oficio—como el de carpintero, albañil, sastre, herrero, zapatero, etc. (2).

El sorteo para entrar en el servicio de la *mita* se hacía con intervención de los caciques de la localidad, castigándose a éstos si no cumplían fielmente y con justicia su cometido (3).

En punto al número de indios que debían prestar este servicio de *mita*, se determinaba que en el Perú no excediera del siete por ciento, y en Nueva España del cuatro (4).

Ningún indio podía ser obligado a una segunda *mita* sin haberse agotado antes el turno de la primera (5).

A los efectos de estos servicios personales o de *mita*, los indios de las encomiendas debían ser equiparados a los otros no encomendados (6).

A los indios utilizados en estos servicios se les habían de pagar los jornales de los días invertidos en la ida al

(1) Viñas Mey: Obra citada.

(2) Recopilación de Leyes de Indias de 1680. Ley 2, tít. 12 y 11, tít. 5, lib. VI.

(3) Idem, ídem. Ley 27, tít. 12, lib. VI.

(4) Idem, ídem. Ley 21 y 22, tít. 12, lib. VI.

(5) Idem, ídem. Ley 25, tít. 12, lib. VI.

(6) Idem, ídem. Ley 32, tít. 12, lib. VI.



lugar del trabajo y en el regreso a sus pueblos, sin que las distancias a recorrer pudieran nunca exceder de diez leguas (1).

Para evitar los abusos que se venían cometiendo se ordenó en la ley 5, título 12, del libro V, de la Recopilación de leyes de Indias de 1680, que por los delitos en que incurrieren los indios no podían ser condenados a prestar ningún servicio personal en beneficio de particulares.

Se prohibieron también algunas clases de trabajos que se estimaron excesivamente penosos para los indios; y cuando las circunstancias económicas obligaron a levantar estas prohibiciones, se regularon estas tareas más penosas en un sentido altamente protector para el indio trabajador. Tal ocurrió, por ejemplo, con los trabajos para la explotación de la coca y del añil, a cuya regulación se dedica en la Recopilación de 1680, todo el título 14, del libro VI, recogiendo preceptos contenidos en las ordenanzas de la coca de 15 de Junio de 1573 y otros posteriores.

Entre los trabajos que en ningún caso se podían exigir a los indios, ni a título obligatorio ni a título voluntario, figuraron el sacar y portear la nieve en las regiones de Canta y Guamantanga y el trabajar en los ingenios de azúcar y en las pesquerías de perlas (2). Estas prohibiciones y otras análogas obligaron a substituir la mano de obra indígena con los negros introducidos como esclavos, cuyo comercio logró pronto gran arraigo en las regiones tropicales singularmente (3).

El trabajo en tambos, recuas y transportes se reglamentó de manera que se establecieran relevos a lo largo de los caminos, para que los indios dedicados a estos trabajos no anduviesen demasiado tiempo fuera de sus casas y pudieran atender mejor a la conservación de sus familias y haciendas (4).

---

(1) Recopilación de Leyes de Indias de 1680. Ley 3, tít. 12, lib. VI.

(2) Idem, ídem. Ley 34, tít. 12, lib. VI.

(3) Alcalá Henke: «La esclavitud de los negros en las Indias».

(4) Viñas Mey: Obra citada.

Medidas también de tipo tutelar se dictaron para el trabajo en las fortificaciones militares y para los remeros de las naves dedicadas a la navegación fluvial (1).

En punto a los indios repartidos para el servicio doméstico, se ordenó a los corregidores que vigilaran su buen tratamiento y el pago de los jornales específicamente determinados en la ley, según la edad y el sexo del indio sometido a este servicio. Para evitar que al amparo de un contrato, real o supuesto, se privase a los indios de su libertad, se ordenó más tarde, al abolirse el sistema de los repartimientos, que los indios, varones o hembras, no pudieran concertarse para servir en casa de español por más de un año (2).

Las necesidades de las explotaciones agrícolas en algunas regiones, obligaron a establecer un repartimiento especial de indios según el sistema de la *mita*, para atender a la labranza de las tierras. Se repartían a este efecto, la tercera parte de los indios de la localidad y los propietarios de las tierras en que trabajaban deducían del importe de los jornales señalados, la cantidad que los indios habían de pagar en concepto de tributo y el resto habían de abonarlo a los interesados en propia mano y en moneda corriente. Venían obligados también estos propietarios de estancias a dar a sus indios *mitayos*, lotes de tierras para su cultivo en beneficio propio y a sostener a su costa los servicios de doctrina, hospital, justicia y protector de indios (3).

Otro tipo de trabajo obligatorio fué el que pesó sobre los indios sometidos a sus caciques, singularmente en los obrajes de paños, donde, a pretexto de hacer efectivo el tributo que venían obligados a pagar a sus señores, se les imponían jornadas excesivas de labor con salarios irrisorios.

Sobre las mujeres pesó, principalmente, esta dura tarea, teniéndolas sus caciques encerradas en los obrajes textiles,

---

(1) Viñas Mey: Obra citada.

(2) Idem, ídem.

(3) Idem, ídem.

privándolas de toda libertad y dificultando su vida familiar. El Virrey del Perú, D. Francisco de Toledo, dictó unas ordenanzas reglamentando esta clase de trabajos con orientación altamente humanitaria. Se dispuso en ellas que a los indios muchachos, de diez a diez y siete años, que trabajasen en estos obrajes, se les diese un jornal de «trece pesos de plata al año y cada semana un arrelde de carne de vaca o cabra, de Castilla o de la tierra, y una poca de sal», juntamente con otros preceptos de este tipo encaminados todos a proteger a los trabajadores indios contra los abusos que contra ellos se venían cometiendo (1).

Se quiso ir demasiado lejos en esta política tutelar del indio trabajador y se dispuso en una Real cédula de Diciembre de 1595, que en los trabajos de estos obrajes no fueran empleados indios, ni obligatoria, ni aun voluntariamente, debiendo ser sustituidos éstos en semejantes tareas, por negros libres o esclavos. Tal restrictiva prescripción—comenta el profesor Levene—no se cumplió. El virrey Velasco, explicando esta actitud, manifiesta que los obrajes eran de tanta importancia «para la gente pobre y de servicio, y tan cara la ropa que viene de España, que andarían desnudos indios, negros y aun españoles, si los obrajes se quitasen» (2). En efecto, persistieron los indios trabajando en estas rudimentarias industrias, pues en 1664 como resultado de una información realizada en el Perú, por orden de Felipe IV, por una Junta integrada por el Virrey, los oidores y otros altos funcionarios, se promulgaron nuevas ordenanzas en las cuales se determinaban los precios de los salarios, la duración de la jornada de trabajo, el descanso anual de cuarenta días para que pudieran atender los indios trabajadores a sus sementeras, etc. (3).

Todavía en la Recopilación de leyes de las Indias

(1) Viñas Mey: «El estatuto del obrero indígena en la colonización española.» Madrid, 1929.

(2) Levene: «Investigaciones acerca de la Historia económica del Virreynato del Plata.» Tomo I, pág. 117.

(3) Viñas Mey: Obra citada.

de 1680, recogiendo preceptos promulgados en épocas anteriores, se disponía en las leyes 9 y 15, título 10, libro VI, que los indios no fueran obligados a tejer ropa para los ministros de justicia, curas ni otras autoridades, y que las mujeres indias no fueran encerradas para obligarlas a hilar y tejer por el importe de lo que en concepto de tributo hubieran de pagar sus maridos.

Pero donde se hizo necesaria una atención más constante del legislador fué en punto al trabajo de los indios en las minas. Ante los abusos que en este orden de cosas hubieron de cometerse y los estragos que con ellos se ocasionaron en la población india, hubo de dictar el emperador Carlos V, una cédula en 7 de Abril de 1549, prohibiendo el trabajo de los indios en las minas de Nueva España, haciéndose extensiva esta prohibición poco después a las minas del Perú y Nueva Galicia (1).

No pudieron, sin embargo, resistir estas medidas prohibitivas las protestas de los colonizadores, amparadas en exigencias apremiantes de orden económico, y no sólo se derogaron pronto semejantes disposiciones, sino que cediendo al imperativo de las circunstancias, además de permitir el trabajo voluntario de los indios en las minas, como no era fácil encontrar indios que voluntariamente quisieran trabajar en ellas, se autorizaron los repartimientos forzosos en forma de servicio de *mita*, aun cuando se procuró mitigar el rigor de estos trabajos con numerosos preceptos legales de carácter tutelar.

Fué el Virrey D. Francisco de Toledo el que sancionó la primera estructuración amplia y minuciosa del derecho de minería indiano en unas famosas Ordenanzas que han merecido justamente los mayores elogios de los historiadores. Sobre las normas en estas Ordenanzas trazadas, hubo de desenvolverse posteriormente la legislación, siempre inspirada en un sentido protector del indio, altamente humanitario.

---

(1) Viñas Mey: Obra citada.

Un índice representativo de esta política específicamente protectora del indio *mitayo* empleado en las labores mineras, nos lo ofrece el título 15, del libro VI, de la Recopilación de leyes de Indias de 1680. Se preceptúa en él que estos repartimientos de indios para trabajar en las minas se hagan siempre teniendo en cuenta que no se lleven los indios de unos lugares a otros de temple distinto que puedan perjudicar su salud; que se les paguen buenos jornales y que el trabajo no sea excesivo; que el propietario de las minas sostenga a sus expensas en beneficio de los indios justicia y doctrina para su instrucción y amparo y hospitales donde sean curados y asistidos; que las minas no se labren por los sitios peligrosos y que en su desagüe no se utilicen los indios aun cuando se alegue que se hace contando con su libre consentimiento; que en las comarcas mineras importantes se funden pueblos de indios *mitayos* al servicio de las minas, dándoles a estos indios lotes de tierras para que las cultiven en beneficio propio y debiendo preocuparse los patronos mineros de que estos pueblos estuvieran bien abastecidos, vendiéndose a los indios las cosas necesarias para su sustentación a precios moderados, etc. Un funcionario especial, llamado *Veedor* de estos pueblos de indios *mitayos*, debía cuidar del estricto cumplimiento de estos preceptos.

Recojamos, por último, otras disposiciones reguladoras del trabajo de los indios con este mismo espíritu protector, que se encuentran en el título 12, del libro VI, de la tantas veces citada Recopilación de 1680. Tales son la que preceptúa que para que los indios puedan contratarse en trabajos a destajo, sea necesaria la intervención de la autoridad para prevenir posibles abusos de los patronos; la que determina que los indios encargados de guardar haciendas y bagajes de españoles no incurran en responsabilidad por los daños que puedan sobrevenir sin culpa suya; la que ordena que el indio pastor no responda del ganado perdido, y si se estipulase lo contrario, se le compense pecuniariamente este riesgo y las que disponen, en términos generales, que los

patronos españoles deben preocuparse de que sus indios trabajadores oigan misa y acudan a la doctrina no trabajando los días de fiesta y de que sean curados en caso de enfermedad.

Preceptos análogos a los expuestos se repiten para los indios trabajadores de Chile, Tucumán, Paraguay y Río de la Plata y para los sangleyes de las Islas Filipinas (1).

#### ENCOMIENDAS

Los orígenes de esta institución de importancia tan excepcional en nuestro derecho indiano, hay que buscarlos en el viejo derecho castellano de la Edad Media. Pronto adquirió, sin embargo, al implantarse en los nuevos territorios coloniales, características propias, que la hicieron diferenciarse notoriamente de sus precedentes peninsulares.

Con frecuencia, se han manejado como análogas, al estudiar las instituciones históricas de los pueblos hispano-americanos durante el período colonial, las palabras *repartimiento* y *encomiendas*.

Implican, no obstante, conceptos jurídicos diferentes.

La palabra repartimiento, tuvo un sentido más amplio. Hubo repartimientos de indios y hubo repartimientos de tierras. Dentro de los repartimientos de indios se registran repartimientos en encomienda y otros que no presentan este carácter.

A su vez el título de adquisición de una encomienda no es siempre el repartimiento.

Por la encomienda, un grupo de indios más o menos numeroso, según los casos, queda bajo la tutela de un español encomendero, el cual debe cuidar de su protección y adoctrinamiento, beneficiándose, en cambio, con su trabajo en los primeros tiempos—encomiendas de servicio personal—y con la percepción de los tributos que los indios hablan de satisfacer—encomiendas de tributo—años después.

---

(1) Recopilación de 1680. Títulos 16, 17 y 18 del lib. VI.

## LA OBRA DE LA EXPANSIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA

Las encomiendas no podían enajenarse y en su regulación jurídica fueron equiparadas por los tratadistas clásicos de nuestro derecho indiano, con los mayorazgos.

En los primeros momentos se concedieron las encomiendas por una sola vida. Pronto hubo de introducirse la costumbre de que se pudieran transmitir hereditariamente, al mayor de los hijos varones o a la viuda del encomendero en su caso. La Real Provisión de 1536, sancionó esta costumbre admitiendo el disfrute sucesorio de las encomiendas en una segunda vida. En Nueva España se permitió entonces la sucesión de una tercera vida por vía de disimulación.

En 1629 se permitió la prórroga en el disfrute de las encomiendas por una tercera vida; y en 1704 se llegó a permitir una cuarta vida, siempre mediante el pago de una composición.

Duró este estado de cosas hasta los años 1720 y 1721 en que de manera general hubo de decretarse la incorporación a la Corona de todas las encomiendas.

Con anterioridad hay que registrar, en tiempos de Felipe II y de Felipe III, unos intentos frustrados de conseguir la perpetuidad en el disfrute de las encomiendas mediante ciertos servicios pecuniarios (1).

\* \* \*

Pero quizás lo más interesante desde el punto de vista histórico sobre las encomiendas de indios, sean las polémicas doctrinales que en torno a su licitud hubieron de mantenerse con enconado apasionamiento por teólogos y juristas.

Rompieron el fuego contra las encomiendas, los religiosos dominicos de la Isla Española. Fray Antonio de Monte-

---

(1) Sobre la evolución histórica y naturaleza jurídica de las encomiendas, véanse mis estudios. El derecho de familia y el derecho de sucesión en nuestra legislación de Indias. Madrid, 1921; y El Derecho de propiedad en nuestra legislación de Indias (Anuario de Historia del Derecho Español, tomo II).

sinos hubo de pronunciar los primeros sermones condenatorios, que provocaron la reacción violenta de los elementos aragoneses de la Isla, funcionarios del Estado español, acaudillados por el tesorero Miguel de Pasamonte, gran amigo del Monarca.

Pronto lograron éstos que frente a la voz acusatoria de los dominicos se opusieran palabras de defensa de otros religiosos: los franciscanos. Fray Alonso del Espinal fué el portavoz de los defensores de las encomiendas, como Fray Antonio de Montesinos lo había sido de sus impugnadores.

Uno y otro fueron llamados a la Corte y en una célebre Junta reunida en Salamanca con asistencia del insigne jurista Palacios Rubios, hubo de producirse la conversión al bando de los moralistas que condenaban la licitud de esta institución, de Fray Alonso del Espinal.

Los resultados de esta Junta fueron: persistencia de las encomiendas, pero iniciación de una legislación muy copiosa, que a grandes rasgos ya hemos reseñado, protectora de los indios.

Es conocido el papel tan destacado que en todas estas polémicas doctrinales hubo de jugar Fray Bartolomé de las Casas.

Se inicia su intervención secundando, en 1512, las gestiones de Fray Antonio de Montesinos. En 1515, debido a su información hecha al Cardenal Cisneros, se envía a la Española desde la Metrópoli a una Comisión de Jerónimos con unas instrucciones muy humanitarias.

Es nombrado protector universal de los indios en 1517, y formula su famosa acusación criminal contra los Jueces de la Isla Española, en la cual incurre en la contradicción —rectificada años más tarde— de proponer en defensa de los indios, que se introduzcan en las Islas, negros esclavos para la explotación de los ingenios y el laboreo de las minas.

Queriendo predicar con el ejemplo, consiguió en 1520 que se le concediesen doscientas setenta leguas de tierra para colonizar en ellas según las normas de libertad y buen tratamiento de los indios tan ardorosamente defendidas por



él. La experiencia fué un fracaso tan grande, que desalentado, hizo profesión de fe religiosa, ingresando en la Orden de Santo Domingo.

Entre tanto, como resultado principalmente de sus propagandas, logró triunfar el criterio contrario a las encomiendas en la Junta de teólogos y juristas, celebrada en 1523, y en su consecuencia, se ordenó, por Cédula de 20 de Julio del mismo año, que se anulasen las nuevas encomiendas que se hubieran hecho en Nueva España y que en lo sucesivo se abstuviesen las autoridades coloniales de repartir indios en encomiendas.

Es sabida la ineficacia de esta disposición por la actitud de Hernán Cortés, tan sagazmente sostenida.

El fracaso de su experiencia como colonizador, no disminuyó en nada el tesón con que Las Casas venía defendiendo su posición favorable a la libertad plena de los indios, y contraria, por tanto, a la institución de las encomiendas.

En 1527 comenzó a escribir su famosa Historia de las Indias, que había de terminar pocos años antes de su muerte, en cuyas páginas, tendenciosas y apasionadas, abundan los errores señalados por muchos historiadores y últimamente analizados con profunda agudeza por el profesor argentino Señor Carbia.

Vuelto a España en 1539, intervino activamente en todas las Juntas que se celebraron para tratar de resolver definitivamente esta apasionante cuestión.

Contaba entonces Las Casas con un nuevo argumento de gran autoridad moral para ser esgrimido en favor de sus alegaciones: la Bula de Paulo III, promulgada el año 1537, en la cual se declaraba que los indios eran seres de razón, capaces de recibir el cristianismo, castigando, en consecuencia, su esclavitud con pena de excomunión y ordenando que se privase de los sacramentos de la Iglesia a las autoridades que concediesen nuevas encomiendas, a los particulares que las aceptasen, y, en general, a toda persona que robase a los indios sus bienes. Esta Bula fué retirada por el

Pontífice cediendo a reiteradas gestiones de los monarcas españoles; pero Las Casas se aprovechó de ella, la tradujo al castellano y la hizo circular por todas las comarcas de Indias (1).

En 1540 escribía su «Brevisima relación de la destrucción de las Indias», la más acre censura que ha podido lanzarse contra la conducta de los colonizadores españoles. Movido por su afán de impresionar el ánimo de los monarcas en favor de sus doctrinas, no duda en faltar abiertamente a la verdad elevando a sumas fabulosas el número de indios desaparecidos por las crueldades de los españoles. No resisten sus afirmaciones el análisis de una crítica serena y desapasionada, pero sirvieron en su época y siglos después, para enturbiar la acción colonizadora de España en América, con acusaciones, injustas, en gran parte, sobre las cuales ha descansado la llamada leyenda negra.

En 1542 triunfan momentáneamente sus doctrinas en el orden legal con la publicación de las llamadas Leyes nuevas, de cuyo contenido y eficacia ya nos hemos ocupado.

Otra vez volvió a las Indias como Obispo de Chiapa, después de haber rechazado el obispado del Cuzco, y vencido de nuevo por los imperativos de la realidad económica y social, regresó a España en 1547, con el ánimo abatido, pero dispuesto pronto a seguir luchando. De esta época, en efecto, data su famosa polémica con Juan Ginés de Sepúlveda, que es donde la cuestión en torno a la libertad de los indios y a la licitud de las encomiendas alcanzó una mayor elevación doctrinal.

No es de gran densidad el pensamiento filosófico de Las Casas. Más que un teorizante y que un teólogo, Las Casas es un hombre de acción y de pasión. «Su concepto filosófico de la libertad—dice Levene—le inspiraba el repudio de la doctrina del Estagirita, sintetizada en la página de la

---

(1) Haring: Conferencia sobre el pueblo indígena del Curso monográfico explicado en el Centro de Estudios de Historia de América de la Universidad de Sevilla.

## LA OBRA DE LA EXPANSIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA

Política, en que afirma que existen seres esclavos por naturaleza, para quienes la esclavitud es tan útil como justa; y le apartaba de Santo Tomás, quien admitía que la esclavitud no era de derecho natural, pero resultaba conveniente para muchos seres. Obsérvese que en el pensamiento de Las Casas el concepto de la libertad y de la igualdad humanas domina toda su doctrina. No admitía que en virtud de poderosas razones económicas concernientes a la colonización del Nuevo Mundo, fuera necesario repartir indios a españoles o distribuirlos en encomiendas para operar su elevación por el trabajo y obtener el desarrollo agrícola y minero de Indias; no admitía, tampoco, que tales concesiones se hicieran a conquistadores y pobladores, por razones políticas, en carácter de gratificación de los grandes servicios prestados a la monarquía. Rechazaba las razones económicas y políticas en nombre de la razón filosófica de la igualdad de todos los seres libres y de la razón moral de que los repartimientos y encomiendas constituirían una esclavitud disfrazada» (1).

\* \* \*

Debemos cerrar estas sumarias consideraciones históricas sobre las encomiendas con una nueva alusión al divorcio que se observa en la historia de la colonización española en América entre el derecho y el hecho y a la llamada leyenda negra. *La llamada leyenda negra.*

Esta leyenda que presenta a los colonizadores españoles como seres de crueldad excepcional que sometieron a los indios a los trabajos más penosos y en buena parte exterminadores, arranca de las gravísimas acusaciones lanzadas por el Padre Las Casas, singularmente en su Brevisima relación de la destrucción de las Indias que alcanzó una difusión extraordinaria siendo pronto traducida a varios idiomas. Las naciones europeas más poderosas, que se sentían agraviadas con España por el éxito de los descubrimientos y

---

(1) Levene: «Introducción a la Historia del Derecho Indiano», págs. 226-227.

por el régimen de monopolio establecido para el comercio con las Indias, prestaron gran calor a estas acusaciones, consiguiendo que tuvieran gran resonancia y que fueran aceptadas generalmente sin intentar el más leve examen crítico en punto al grado de su veracidad.

La leyenda injuriosa para el buen nombre de España, fué creciendo con los testimonios suministrados por historiadores y viajeros más o menos documentados y veraces, y por algunas de nuestras propias autoridades coloniales que, procediendo con la lealtad obligada, no ocultaban los males que descubrían, sino que los denunciaban a la Corona para que no quedasen sin sanción y se procurase su remedio.

El recrudescimiento de las pasiones producido en las guerras por la independencia de las naciones hispanoamericanas, hizo que estas acusaciones positivamente injustas, al menos por exageradas, encontrasen un eco clamoroso en muchos historiadores de las nuevas Repúblicas de la América española durante todo el siglo XIX.

Afortunadamente, todo este estado de cosas ha cambiado radicalmente en estos últimos años. Voces generosas y autorizadas se han levantado en los Estados Unidos de América, primero, y en otras naciones de la América española, después, reaccionando contra estas afirmaciones tendenciosas y enalteciendo sin reservas la obra civilizadora desarrollada por España en el continente americano a lo largo del período colonial.

Se han puesto de relieve las inexactitudes en que incurrió Las Casas. Se ha llamado la atención sobre el hecho incontrovertible de los grandes núcleos de población india que han perdurado en las distintas Repúblicas de la América española. Se han establecido comparaciones históricas que han motivado juicios favorables para España entre el sistema colonial español y los empleados por otros pueblos europeos colonizadores. Se ha reconocido que el indio de la América española no ha mejorado, en general, de condición después de la Independencia, y se ha comentado con fervoroso elogio el sentido humanitario y protector de los indios que domina

## LA OBRA DE LA EXPANSIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA

en todas las leyes recogidas en la Recopilación de 1680.

Pero no ha de bastarnos esto para dar la cuestión, históricamente, como resuelta. Es forzoso reconocer que la historia de las encomiendas como realidad viva de nuestra política colonizadora en América está todavía por hacer.

A nuestro juicio, la explicación histórica del divorcio evidente entre el *derecho* y el *hecho*, que se acusa en la vida de esta institución más destacadamente que en otros aspectos de la colonización española en los territorios americanos, hay que buscarla en el propio origen y naturaleza de la legislación protectora de los indios.

Se quiso ir demasiado lejos en una aspiración doctrinal humanitaria. Se escuchó demasiado a moralistas y teólogos y resultó un conjunto legal condenado desde el momento mismo de su promulgación a su inobservancia.

Las exigencias económicas y sociales de cada momento histórico no pueden ser desatendidas impunemente por los legisladores.

Se creyó proteger a los indios con una defensa tupida de preceptos legales generosos y por desconocimiento de la realidad social de la época quedaron abiertas las brechas para los mismos abusos que se pretendía evitar.

## TERCERA CONFERENCIA

*Política económica del Estado español en las Indias.  
—El elemento extranjero en la vida social y económica  
de la América española durante el período colonial.—  
Régimen de Comercio y Navegación.*

**L**A política económica del Estado español en las Indias estuvo inspirada por las doctrinas mercantilistas imperantes en la época de los grandes descubrimientos en el Nuevo Continente.

*Política económica del Estado español en las Indias.*

Dos principios fueron los regulares de toda esta política: el exclusivismo colonial y la llamada teoría de los metales preciosos.

Basados en ellos, los monarcas españoles declararon los territorios de Indias coto cerrado, abierto sólo a las actividades comerciales e industriales de los vasallos de la Corona de Castilla y vedado a los súbditos de potencias extranjeras. El intervencionismo económico del Estado peninsular en los territorios coloniales, se acusó con un proteccionismo manifiesto hacia las actividades mineras, para fomentar el envío a la Metrópoli de los metales preciosos, con daño evidente de las explotaciones agrícolas e industriales.

Desde el punto de vista comercial, las colonias hispanoamericanas fueron consideradas como un simple mercado complementario de la economía peninsular y reservado exclusivamente, como hemos dicho, a los comerciantes de la Metrópoli. A cargo de éstos había de correr la exportación a las Indias de todos los productos agrícolas o manufactu-

rados de Europa, necesarios para la vida en las nacientes poblaciones. La economía de las nuevas colonias hubo de orientarse, en consecuencia, en el sentido de producir sólo aquellas mercaderías de que se carecía en España—oro, principalmente, y otros metales preciosos, especiería, etc.—y que nunca habrían de presentar competencia ruinosa a la producción peninsular. El transporte de unas y otras mercaderías habría de hacerse en naos exclusivamente españolas. El oro y los demás metales preciosos fueron considerados como la base más sólida y positiva de riqueza en sí y no como lo que realmente eran, símbolos inequívocos de bienestar e instrumentos de cambio muy codiciados y valiosos. Se intensificó por todos los medios su producción y transporte a España y se procuró su retención aquí, prohibiendo su exportación a las otras naciones europeas.

Las consecuencias de esta política equivocada en todo caso y más en un país como Castilla de economía pobre y de industria tan rudimentaria, no tardaron en hacerse sentir. La producción española, que no bastaba para satisfacer las exigencias del mercado interior, mal podía cubrir las necesidades cada día aumentadas, de sus mercados coloniales. Hubo necesidad de acudir a otros centros de producción europeos convirtiéndose los mercaderes españoles en verdaderos intermediarios, no del productor nacional y del consumidor de las colonias, como en principio se había proyectado, sino de los otros mercaderes extranjeros incapacitados legalmente para comerciar con nuestros territorios coloniales.

En este forzado intercambio de productos, España hubo de ofrecer al cabo, de manera preponderante, abierta o fraudulentamente, su mercadería más preciada: el oro importado de las Indias. Y todo ello con daño evidente de la economía nacional, abandonadas sus verdaderas fuentes naturales de riqueza y con provecho exclusivo de los grandes comerciantes radicados en Sevilla, únicos beneficiados de este régimen de monopolio que todavía consiguieron agravar anulando al pequeño mercader, primero de hecho y

## LA OBRA DE LA EXPANSIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA

luego de derecho, puesto que ya a mediados del siglo XVI «nadie podía cruzar el Atlántico para comerciar por su cuenta, o como agente o representante de otro, a no ser que cargase en el viaje mercaderías de un valor mínimo especificado, el cual al fin llegó a ser de mil pesos».

Veamos el desarrollo, a lo largo del tiempo, de esta política económica contra la cual se levantaron voces autorizadas desde los primeros momentos; voces que no fueron oídas hasta la reacción muy tardía que se inicia en nuestros hombres de gobierno del siglo XVIII.

Ya hemos visto que uno de los problemas que al efecto deben ser estudiados es el relativo a la participación de los extranjeros en nuestra labor colonizadora.

*El elemento extranjero en la vida social y económica de la América española durante el período colonial.*

Por virtud del título jurídico dimanante del hecho del descubrimiento, los nuevos territorios de las llamadas Indias Occidentales, quedaron vinculados a la Corona de Castilla. Sólo a los súbditos de los monarcas castellanos se permitió, por lo tanto, el paso a las Indias y el ejercicio en ellas de actividades comerciales. Los extranjeros—ya veremos más adelante los matices que cabe distinguir dentro de este amplio concepto—quedaron al margen, en términos generales, de toda expedición colonizadora.

No podían pasar a poblar los nuevos territorios ni establecerse en los territorios ya poblados. No podían entablar relaciones comerciales con ellos, *por sí ni por interpósita persona*. No podían tampoco—ni aun los que por licencia especial hubieran logrado salvar la anterior prohibición—obtener encomiendas de indios, ni recibir prebendas o beneficios eclesiásticos.

Se llegó incluso a disponer que ni los extranjeros ni sus hijos y nietos pudieran ser elegidos Priors o Cónsules de la Universidad de los mercaderes de Sevilla.

No debe sorprendernos este criterio restrictivo. Está dentro del ambiente internacional de la época. Por eso esta doctrina legal la defienden, sin reserva, los tratadistas más destacados de nuestro derecho indiano.



Así, *Mercado*, en su admirada *Summa de Tratos y Contratos*, dice, hablando del comercio con Indias, que es facultad del Poder público el prohibirlo a los extranjeros, inhabilitándolos para su ejercicio; «como se inhabilitan justamente en todas partes para el gobierno y administración de justicia». Así lo «sienten—añade—los philosophos ser muy necesario».

Y Solórzano, en su conocida *Política Indiana*, al hablar de las personas incapacitadas para ser encomenderos, advierte: «En sexto lugar hallo prohibidos de ser encomendados en estas Encomiendas de las Indias, sin dispensación particular, a todos los Estrangeros de ellas, y de los Reynos de Castilla y León, como expresamente lo advierte, y dispone una Cédula Real dada en Valladolid, a 22 de Febrero de 1549 y tocó también el Licenciado Antonio de León, lo qual parece haverse fundado, en que como estos Estrangeros están prohibidos de passar a estas Indias por tantas Cédulas, y tan particulares razones como en ellas se expresan: a que añade Baldo en casos semejantes otra, de que se teme y procura evitar que no escudriñen, y sepan los secretos».

Y que con esta doctrina prohibitiva España no constituía ninguna excepción dentro del derecho general europeo entonces imperante, lo prueba el hecho tan conocido y aducido también por el mismo Solórzano, de que en Francia y otros países, por virtud del llamado derecho de Albinage, no sólo se excluía a los extranjeros de la participación en oficios y beneficios, sino que se les prohibía, además, disponer testamentariamente de sus propios bienes.

La doctrina legal que acabamos de exponer no cerraba de un modo absoluto a los extranjeros toda posibilidad de acceso a los territorios de nuestras Indias, ni les impedía totalmente desarrollar sus actividades comerciales en aquellos territorios. La incapacidad legal que de su condición de extranjeros derivaba, podía subsanarse de un modo legal también, obteniendo la Carta Real de naturalización.

Los requisitos que se exigían para obtener estas cartas

## LA OBRA DE LA EXPANSIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA

de naturaleza, así como los efectos jurídicos que las mismas producían, cambian según los tiempos y las circunstancias.

En un primer momento bastaba para conseguirlas haber vivido diez años con casa abierta y estar casado con mujer natural del reino de Castilla. Los abusos que en este orden de cosas hubieron de cometerse, falseando las informaciones exigidas, y el incremento peligroso que tomó el comercio de extranjeros fácilmente naturalizados al amparo de estas disposiciones, hubieron de motivar nuevas cédulas reales de tendencia más restrictiva.

Se elevó a veinte el número de años de residencia previa; se exigió la posesión de bienes raíces, y se determinó que sólo el Consejo de Indias—y no, como antes, la Casa de la Contratación de Sevilla—pudiera entender en la concesión de estas naturalizaciones. Se declaró, además, que la habilitación así concedida por el Consejo, sólo autorizaba para contratar con caudal propio, sin formar Compañía abierta o subrepticamente con otro extranjero no habilitado, y prestando previamente inventario de sus bienes el solicitante de la naturalización.

Todavía en 11 de Octubre de 1618 hubo de añadirse que la cuantía de los bienes exigidos se había de elevar a cuatro mil ducados y que este extremo se había de acreditar por escritura auténtica y no por simple información testifical. Y al incorporar esta doctrina a la Recopilación de 1680 se advertía: «Que los extranjeros, aunque lleven licencias, no pasen de los puertos y vendan en ellos las mercaderías; que ningún extranjero rescate oro ni plata ni cochinilla; que en las Indias no se admita trato con extranjeros, pena de la vida y pérdida de bienes.»

No fué la naturalización el único camino legal que permitió a muchos extranjeros arraigar en los territorios indios o sostener con ellos, desde la Metrópoli, relaciones comerciales. La necesidad de fomentar en Indias el ejercicio de ciertos oficios y profesiones mecánicas, hizo abrir la mano a los gobernantes españoles y permitir la entrada en aquellos territorios a extranjeros hábiles en semejantes me-

nesteres. A los que bajo tal supuesto se les concedía la correspondiente licencia, se les exigía que prestasen fianza ante los jueces de la Casa de la Contratación de Sevilla, garantizando que seguirían desempeñando en Indias los oficios en los cuales habían acreditado su suficiencia.

Pero al amparo de estas autorizaciones hubieron de cometerse abusos que motivaron nuevas medidas restrictivas. Y así, en la Recopilación de 1680, se encuentran algunas leyes ordenando que, sin especial licencia del Rey, no se admita a examen de artilleros, maestros de naos, pilotos y marineros, carpinteros, albañiles, canteros, herreros y espaderos «a ningún extranjero de Castilla, Aragón y Navarra». El empeño de defender la pureza de la fe católica en los territorios indianos no fué ajeno a estas determinaciones.

Quedó siempre abierta, sin embargo, la posibilidad de la licencia individual conseguida por algún título destacado concurrente en el favorecido y, en último término, el recurso extremo de la composición para legalizar una situación de hecho lograda clandestinamente.

En efecto, abundan los testimonios en nuestro Archivo General de Indias, de individuos de nacionalidad extranjera a los cuales se concedió permiso para pasar a los distintos territorios hispanoamericanos y explotar en ellos, durante un número determinado de años, aparatos de su invención útiles para intensificar las granjerías de perlas, el laboreo de metales, el cultivo de ciertas plantaciones agrícolas, etc. Ejemplos calificados de cuanto venimos diciendo pueden verse en la Colección manuscrita de documentos hecha por Belmonte, que se guarda en el mencionado Archivo.

Y en cuanto a los efectos de la composición como medio de legalizar situaciones de hecho viciadas de clandestinidad, su trascendencia hubo de ser mucho mayor, dada la nota de generalidad que en estas permisiones de composición concurría. La política de los monarcas españoles se acusa a este respecto con caracteres vacilantes. Cuando las necesidades del Tesoro apremiaban, imperaba un criterio de amplitud, ya que la composición de extranjeros suponía una fuente de

ingresos muy considerable. Pasado el momento de apuro resurgía la inflexibilidad de la prohibición.

En todo caso, se ordenaba, como medida de defensa, que a los extranjeros acogidos a la composición no se les permitiese vivir en los puertos, sino que se les obligase a retirarse tierra adentro. Nunca podían ampararse con los beneficios de la composición los extranjeros enemigos de la fe católica. Las mujeres extranjeras estaban expresamente excluidas de la posibilidad de la composición.

Es llegado el momento de que procuremos puntualizar quiénes eran considerados como extranjeros a los efectos del pase a Indias y de la contratación en ellas.

Con respecto a los nacidos en territorios nacionales no sujetos a la soberanía española, la cuestión no podía suscitarse. Su condición de extranjeros quedaba calificada de modo terminante.

Pero España, al tiempo del descubrimiento de América y menos en años posteriores, no era propiamente una nación. Era, políticamente considerada, una federación de naciones sujetas a una misma Monarquía, y en un último término, un Imperio. Los territorios de Indias fueron incorporados a la Corona de Castilla y esto hizo que, con respecto a ellos, fueran considerados como extranjeros los súbditos de los monarcas españoles, no castellanos: navarros y aragoneses—comprendiendo entre éstos, a catalanes, valencianos y mallorquines—y con mayor razón, según los tiempos, napolitanos, flamencos, alemanes y portugueses.

Los juristas de la época aceptan y justifican esta exclusión. Y así, Solórzano, al estudiar la provisión en Indias de los beneficios eclesiásticos, dice sobre los navarros y aragoneses: «parece que los debemos contar en la clase de Extranjeros, como a los Portugueses, Italianos, Flamencos y otros, cuyas provincias no están unidas a los dichos Reynos de Castilla y León, y las Indias accesoriamente; sino con igual principio, y conservando sus Leyes y Fueros, con que se gobernaban antes de su unión y agregación».

Pero esta equiparación entre elementos tan heterogéneos

desde un punto de vista político, no descansaba en bases sólidas y reales. Pronto hubieron de sancionarse las obligadas diferenciaciones. Por privilegio especial de 28 de Abril de 1553, y 3 de Noviembre de 1581, se llegó a reconocer a los navarros aptitud para disfrutar en Indias de beneficios eclesiásticos. Y aun cuando respecto a los aragoneses declaraba Solórzano que no encontró «permisión semejante» y que «como extranjeros los tiene Hevia Bolaños», añadía a continuación que nunca vió «que esto último se executase, ni que sobre ello se le moviese pleyto a ningún aragonés, o le obligasen a componerse por Extranjero».

Una vez más los hechos fueron más fuertes que las artificiosas distinciones de la ley, y esta práctica consuetudinaria hubo de prevalecer al cabo sancionándose en la Recopilación de 1680, donde se considera como naturales, a los efectos del comercio con Indias, no sólo a los navarros, sino a los valencianos, catalanes, aragoneses; mallorquines «y los demás de aquellas Islas».

Ya antes, en 1525, hubo de intentar el emperador Carlos V una uniformidad más amplia, concediendo licencia para pasar a las Indias y contratar en ellas «a todos los súbditos y naturales del Imperio». Pero esta generalización no debió prevalecer durante mucho tiempo, según lo prueban las propias disposiciones legales anteriormente aludidas.

Hasta aquí la doctrina legal imperante en la materia; lo mismo las normas generales que las excepciones legalmente admitidas. Veamos ahora hasta qué punto las actividades comerciales extranjeras lograron penetrar en nuestros territorios coloniales a pesar de todas las prohibiciones.

Un primer indicio revelador de que la eficacia de estas normas prohibitivas no logró siempre imponerse de un modo acusado, nos lo suministra el propio legislador español, al tener que reiterar una vez y otra, la doctrina desde el primer momento sustentada, denunciando y corrigiendo abusos frecuentes y acentuando el rigor punitivo, hasta el punto de castigar con la pena de muerte y confiscación de bienes a los contumaces infractores.

## LA OBRA DE LA EXPANSIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA

El aliciente que a los mercaderes de las distintas naciones europeas ofrecía el ejercicio del comercio con aquellas tierras remotas, pletóricas de las mercaderías más universalmente estimadas, era tan grande que, alentados por su codicia, no vacilaron en afrontar todos los peligros para burlar la barrera legal que ante ellos se levantaba.

La complicidad de muchos nacionales y aun de no pocas autoridades que desempeñaban altos cargos en el gobierno colonial, no podía faltarles. Son reiterados y de gran valor histórico los testimonios que acreditan la intensificación incesante de esta inmigración extranjera, más o menos clandestina, en los territorios de las Indias Occidentales. Un autor tan poco apasionado en sus juicios como Solórzano, llega a decir, hablando del derecho de Albinage, anteriormente aludido: «... y no sé si hubiera sido o será conveniente, que se introdujera en las Indias, las qualés por nuestro gran descuido pueblan, y disfrutan por la mayor parte gentes extrañas de todas Naciones, y entre ellas (lo que es de mayor sentimiento) de las rebeldes a Dios, y a su Rey, de suerte, que podemos llorar con Jeremías, que su herencia, grossedad, y riqueza se ha passado a los Estrangeros».

No permite el estado actual de la investigación histórica sobre este problema, un intento de determinación de la proporcionalidad, más o menos aproximada, en que el elemento extranjero hubo de intervenir en la vida colonial de los distintos territorios hispanoamericanos. Consta el hecho de su participación más o menos acusada en ocasiones, a pesar de las condenaciones legales; pero no se puede diseñar su volumen ni siquiera a grandes rasgos.

Un avance considerable en el estudio de este problema se ha logrado, sin embargo, con la publicación de los tres primeros volúmenes del Catálogo de los fondos americanos del Archivo de Protocolos de Sevilla, editado bajo nuestra dirección por el Instituto Hispano-Cubano de Historia de América (Sevilla). En los asientos de este Catálogo se ve intervenir con frecuencia en distintas operaciones comercia-

les a individuos pertenecientes a diversas naciones europeas: franceses, alemanes, ingleses, flamencos y, sobre todo, genoveses, florentinos, corsos, milaneses y napolitanos.

La banca que finanza todas estas operaciones comerciales está en manos de extranjeros, singularmente de genoveses, que ya desde los tiempos medievales habían logrado destacar en este orden de actividades, con dinastías de grandes comerciantes tan poderosas como las de los Grimaldos y los Centuriones, entre otras.

*Régimen de Comercio y Navegación.*

El régimen comercial establecido para las Indias por los monarcas españoles a raíz de los viajes de Colón, se inicia con algunas vacilaciones que dieron lugar a señalados privilegios de excepción frente a la doctrina que pronto hubo de prevalecer.

En las Instrucciones dadas al Almirante en Mayo de 1493, con motivo de su segundo viaje, se prohibía a los particulares de cualquier clase o condición que fueren, llevar mercaderías a Indias con propósitos comerciales, al propio tiempo que se ordenaba llevar un registro detallado de personas y cosas y erigir en aquellas tierras una casa de aduana con el fin de que todas las transacciones comerciales se realizasen en presencia de un tesorero, un contador y un representante de Colón, los cuales habrían de registrarlas en un libro especial a ello dedicado.

Como se ve, en estas Instrucciones, el interés de la Corona es de carácter puramente fiscal y las medidas acordadas tienden principalmente a garantizar los derechos reservados a los Monarcas en las capitulaciones otorgadas con el descubridor.

Dadas las circunstancias que concurrían en los primeros momentos de la colonización española en América, las primitivas transacciones entre los indios y los conquistadores fueron designadas en los documentos de la época con el nombre de rescates. De ordinario, en las capitulaciones, de descubrimiento nuevo y población de los primeros tiempos, vemos que se concede al descubridor el privilegio por un

corto plazo—dos años—, de que sólo él pueda rescatar con los indios pagando a la Corona únicamente el quinto de lo que rescatase. Es relativamente frecuente la concesión de que durante diez años sólo se pagase el diezmo o el octavo, en lugar del quinto, de lo que por esta vía se obtuviese.

En otras, se determina que de todo «el oro y plata, piedras y perlas que se oviesen en batalla o en entrada de pueblo o por rescate con los indios, se nos haya de pagar y pague el quinto de todo ello».

En una Real Provisión de 10 de Abril de 1495—confirmada en 1497 y 1501—se ordenó en términos generales: «Item que del oro que no sea por vía de Resgate aya la quinta parte para que esta quinta parte se Reparta por los que lo fallaren e por los que quedaren en la labor o en la guarda de la villa...». «Item que qualesquier nuestros súbditos e naturales que quisieren puedan yr... a Resgatar en ellas y en las que nuevamente fallaren se puedan aprovechar de qualesquier cosa asy oro como mercaderias pagando del oro la quinta parte e de las otras mercaderias la décima parte, pero questo no se puede fasér en la dicha yslla española...».

Pero este criterio liberal que apunta en estas Reales Provisiones cediendo a requerimientos apremiantes de los colonizadores y a fomentar los rescates de oro y otros metales y piedras preciosas, quebró pronto, al crearse en Sevilla la Casa de la Contratación de las Indias en 1503.

Hasta esta fecha, había sido Cádiz, generalmente, el puerto natural de partida de las expediciones a Indias, y en dicha ciudad se había establecido una aduana, que estuvo regentada, como lugar-teniente de los contadores mayores, por Juan de Soria, el cual había intervenido en los preparativos del segundo viaje de Colón y de otras expediciones de esta época, a las órdenes del Arcediano de Sevilla, Juan Rodríguez de Fonseca y en unión del genovés Francisco de Pinelo. Pero por su mayor importancia y por su inmejorable situación geográfica y estratégica como puerto interior de Castilla, pasó a ser Sevilla, desde entonces y durante muchos



años el único puerto de partida y regreso de las expediciones colonizadoras y comerciales a las Indias.

No faltaron, sin embargo, las voces de protesta contra este privilegio concedido más que a la ciudad de Sevilla a las verdaderas dinastías de grandes mercaderes establecidas en ella desde los últimos tiempos de la Edad Media, y estas voces lograron, en algún momento, resonancias eficaces en las altas esferas del Estado. Así Carlos V, basándose en las razones de técnica comercial alegadas por Fray García de Loaysa en un Memorial de 1524, ordenó la creación en La Coruña, de una Casa de la Contratación de la especiería, ya que el comercio de esta clase de mercaderías había de hacerse en navíos de alto calado, para los cuales resultaba insuficiente, o por lo menos peligroso el río de Sevilla. Y en 1529, yendo todavía más lejos en esta política liberal, decretó la habilitación de nueve puertos peninsulares—Bayona, Coruña, Avilés, Laredo, Bilbao, San Sebastián, Málaga y Cádiz—para el tráfico con las Indias. Esta última ciudad por otra parte, mantuvo siempre una actitud viva de protesta frente al monopolio de Sevilla logrando concesiones más o menos amplias según las épocas, que llegaron a cristalizar en la creación de un Juzgado especial llamado de Indias en 1535, que tuvo facultades delegadas de la Casa de la Contratación de Sevilla, aun cuando nunca, a pesar de su nombre, de carácter jurisdiccional.

Con Felipe II, se acusa un retroceso en esta política de tendencia abierta y liberal volviendo a las restricciones anteriores todavía más acentuadas. Triunfaron al propio tiempo con este monarca las tendencias centralizadoras, tan gratas a su espíritu de burócrata y los intereses de los grandes comerciantes de Sevilla.

En los primeros años de su reinado, en 1561, se regula toda la navegación a Indias, según el régimen llamado de flotas y galeones que fué estructurado más tarde, ampliamente, en el título XXX, libro IX, de la Recopilación de 1680. En 1573 se derogó la Real Cédula de 1529, que abría al tráfico con Indias los nueve puertos peninsulares

## LA OBRA DE LA EXPANSIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA

antes mencionados. La Casa de la Contratación de La Coruña, había tenido una vida muy corta, puesto que fué creada principalmente pensando en el comercio de la especiería con Las Molucas, y estas islas, disputadas siempre por Portugal, fueron pronto enajenadas a esta nación. Sólo Cádiz mantuvo su Juzgado de Indias, de importancia secundaria, hasta que llegó a conseguir en 1722, que se trasladase allí la Casa de la Contratación.

El llamado régimen de flotas y galeones obedeció fundamentalmente a estos dos motivos: necesidad de asegurar el cumplimiento y eficacia de esta política de monopolio y conveniencia de proteger la navegación a Indias contra los frecuentes ataques de corsarios y piratas.

Ya a partir del año 1526 se prohibió que en lo sucesivo pudieran navegar aisladamente las naos mercantes españolas, tanto en el viaje de ida como en el de regreso. La travesía en uno y en otro caso tenía que hacerse yendo estas naos en conserva de flotas aunadas y pertrechadas según las reglas establecidas por la Casa de la Contratación de Sevilla. En 1537, para asegurar la mayor efectividad de estos principios se despachó, por primera vez, una armada real que había de custodiar los cargamentos de oro y plata embarcados en las Indias para España. Fué primer Capitán general de esta armada el que años más tarde había de ser primer Virrey del Perú, Blasco Núñez Vela. Nueva armada de este tipo se despachó en 1542, bajo el mando del Capitán general, Martín Alonso de los Ríos. En 1543, accediendo a demandas formuladas por los mercaderes de Sevilla, se expidieron cédulas reales ordenando de un modo general que la navegación a las Indias se había de hacer forzosamente en dos flotas anuales debidamente equipadas y protegidas. Y aun cuando en los primeros momentos no fueron observadas con fidelidad estas disposiciones reales, a partir del año 1550, quedó organizado regularmente el tráfico y navegación entre España y las Indias sobre las bases apuntadas.

Pero la organización definitiva que había de perdurar con escasas alteraciones a lo largo de toda la dinastía de la

Casa de Austria, no se hizo hasta los años de 1564 a 1566. Según las normas entonces establecidas, habían de partir cada año del puerto de Sevilla dos flotas distintas: una para Nueva España y otra para Tierra Firme. La primera había de salir en primavera con rumbo al Golfo de Méjico, llevando naos, no sólo para el puerto de Vera Cruz, sino para el de Honduras y los de las Islas Antillas. La segunda salía en Agosto, con rumbo al istmo de Panamá, convoyando naos para Cartagena, Santa Marta y otros puertos de la costa norte de la América del Sur.

Una y otra flota habían de pasar el invierno en América y se habían de reunir en La Habana, durante el mes de Marzo, para desde allí emprender juntas el viaje de regreso a España.

Estas fechas apuntadas, tanto para el viaje de ida como para el de regreso, no siempre pudieron observarse fielmente. Ni siquiera pudo quedar en todo momento garantizado el tráfico marítimo anual de España con sus colonias de América. Ya desde 1580, dejaron de salir estas flotas todos los años, como por la legislación estaba previsto. Con frecuencia, de anuales se convirtieron en bianuales las flotas despachadas para las Indias. A mediados del siglo XVII, con el acentuamiento de la decadencia política y económica de España, la navegación con las colonias hispano-americanas se hizo cada vez más y más irregular, no obstante continuar en vigor a este respecto los mismos preceptos legales.

El número de navíos mercantes que integraban una y otra flota varió considerablemente según las circunstancias: estado de los negocios, tamaño de las naos y seguridad del mar. A mediados del siglo XVI, el número ordinario de unidades en cada flota oscilaba entre quince y veinticinco. A fines de este mismo siglo llegaron a ser de treinta a noventa los navíos de todas clases que constituían una flota. En el siglo siguiente se acusa una reducción gradual tanto en el número de las naos como en la cantidad total de toneladas. Un autor tan documentado como Veitia y Linaje—recoje el profesor Haring, cuyas lecciones sobre esta materia

## LA OBRA DE LA EXPANSIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA

venimos transcribiendo literalmente—escribía en 1674 que aun cuando en tiempos pasados la flota a Indias llegó a ser de ocho a nueve mil toneladas, en su época si se podía mandar una flota de tres mil toneladas cada dos años se consideraba como cosa extraordinaria.

Esta minuciosa y exclusivista reglamentación del comercio entre España y sus Indias tuvo su complemento en las medidas restrictivas, promulgadas en punto al comercio intercontinental, entre los distintos puertos de la América española. Así como en España se concentró el comercio con las Indias en los puertos de Sevilla y Cádiz, salvo las excepciones temporales que han quedado consignadas, en América asumieron papel análogo los puertos de Vera Cruz, en Nueva España, Cartagena, en Nueva Granada y Nombre de Dios (más tarde Porto Bello), en el istmo de Panamá.

A título de excepción y en virtud de licencia especial, se permitió, sin embargo, que se habilitasen para el tráfico marítimo los puertos menores del mar Caribe; y por un espacio de tiempo corto se permitió también el tráfico entre los varios puertos del Pacífico y las Islas Filipinas.

Pero las constantes protestas de los grandes mercaderes de Sevilla, lograron al cabo imponerse en los últimos años del siglo XVI, llegando a conseguir nuevas medidas restrictivas por virtud de las cuales se prohibió el comercio con oriente a estos puertos del Pacífico, con la única excepción de Acapulco (Méjico) y aun esto, bajo un régimen de contingentes muy limitados. Ni siquiera, comenta el Profesor Haring, gratuitamente, a título de regalo, podían ser enviados al Perú los géneros importados del oriente. Se prohibió también que el comercio entre Europa y la América del Sur se hiciese por vía Buenos Aires y que el comercio con los pueblos del Pacífico se hiciera por el estrecho de Magallanes.

Se dificultó, en suma, por todos los medios el comercio directo entre unas comarcas y otras de nuestros territorios coloniales, sobre todo cuando se trataba de artículos que pudieran hacer la competencia a los que España exportaba,

durando este estado de cosas, virtualmente, «hasta los días más liberales de Carlos III».

Es curioso el hecho de que sobre restringir tan extraordinariamente el libre desenvolvimiento del comercio en nuestros territorios coloniales, con este régimen de monopolio establecido en beneficio de la Metrópoli—en rigor de los grandes mercaderes de Sevilla—, todavía se alzaran voces en las Cortes Castellanas de los últimos años del siglo XVI, pidiendo que se limitaran las exportaciones a los puertos americanos, para contener la subida de precios excesiva en el mercado interior peninsular. Las nuevas medidas restrictivas que de esta equivocada creencia dimanaron, más bien beneficiaron a la larga a los habitantes de las colonias, pues al limitarse, y en algunos casos prohibirse, la exportación a las Indias de artículos manufacturados en España, se fomentó el crecimiento en aquellos territorios de algunas industrias, singularmente la de obrajes de paños que lograron alcanzar considerable prosperidad con la utilización barata de la mano de obra indígena a pesar de las prohibiciones legales que se dictaron para proteger a los indios de estos obrajes contra posibles abusos de sus patronos.

Los resultados de esta equivocada política económica fueron, de un lado, como acabamos de indicar, el encarecimiento de la vida en España, y de otro la oposición y desarrollo de una fuerte corriente comercial de carácter clandestino, al margen de toda ordenación legal, entre las distintas naciones de Europa y las posesiones españolas de América. El comercio de contrabando adquirió pronto proporciones extraordinarias.

Ya al estudiar la condición jurídica del extranjero apuntamos los numerosos portillos por los cuales pudieron pasar a Indias, sin licencia, muchas personas en convivencia o no, con los propios funcionarios del Estado. El comercio de contrabando se practicó no sólo en los puertos de Sevilla y Cádiz, con la complicidad de los mercaderes y funcionarios españoles, sino también directamente por los comerciantes extranjeros que enviaban en sus propias naos sus géneros a

## LA OBRA DE LA EXPANSIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA

los puertos de nuestras colonias. Hay testimonios que acreditan que en el siglo XVII, muchos comerciantes extranjeros descargaban de sus naos las mercaderías y las cargaban en los propios galeones españoles sin registrarlas en la Casa de la Contratación, recibiendo a la vuelta de la flota el precio de las mismas en barras de oro y plata por el mismo procedimiento clandestino.

Los focos más peligrosos de contrabando estuvieron en las costas del mar Caribe, en el puerto de Buenos Aires y, en el siglo XVIII, en los puertos del Pacífico. Comerciantes ingleses, franceses y holandeses, fueron los principales detentadores de esta fraudulenta fuente de riqueza, contando siempre con la simpatía de los habitantes de las colonias, pues por su conducto lograban adquirir y a precios más favorables, géneros que les eran necesarios burlando el tiránico monopolio de los mercaderes de Sevilla.

La situación geográfica de Buenos Aires, hizo de su puerto lugar adecuadísimo para esta clase de comercio. Su alejamiento del centro del poder político que radicaba en Lima y su proximidad a la costa portuguesa del Brasil, hicieron poco menos que imposible todo intento de una vigilancia eficaz. El hecho de que su puerto estuviera legalmente cerrado por virtud del régimen de flotas y galeones anteriormente descrito, aumentó la fuerza del estímulo. Tenemos noticias de que en el siglo XVII, salieron muchos años de los puertos de Lisboa y Oporto más de doscientas naos cargadas de géneros de punto procedentes de Inglaterra, Francia y los Países Bajos, que eran llevados al Brasil y desde allí al Río de la Plata, para ser transportados luego por vía terrestre a Chile y el Perú. Los propios mercaderes de Lima tenían factores, no sólo en Europa, sino también en el Brasil, pues les resultaban más baratos los gastos de transporte por Buenos Aires, que por Panamá. Había también naos inglesas y holandesas que viajaban directamente a Buenos Aires, para lograr volver con cargamento de cueros. Un viajero francés que visitó Buenos Aires en 1648, encontró en el río unos 22 barcos holandeses que habían

obtenido permiso del Gobernador para comerciar con géneros de la colonia, llevando cada uno de estos barcos de carga unos 14.000 cueros, bien es verdad que el Consejo de Indias ordenó la confiscación de estos cargamentos y la destitución del Gobernador.

Consignemos, por último, como otra fuente importante de este comercio de contrabando, los asientos de negros que obtuvieron, en el siglo XVII muchos mercaderes extranjeros, singularmente portugueses e italianos, los cuales, al amparo de este tráfico de esclavos negros, introdujeron fraudulentamente géneros de otras clases por los distintos puertos del archipiélago antillano, infestado de antiguo de contrabandistas, corsarios y piratas.

Todo este estado de cosas cambia radicalmente a lo largo del siglo XVIII. Las grandes reformas que en España y sus Indias se realizaron tanto en el orden político como en el administrativo y económico, no pueden ser comprendidas en su profundo sentido histórico, si se las estima de una manera aislada, sin buscar sus entronques con las teorías filosóficas y económicas imperantes en la Europa de entonces. Es necesario recordar lo que este siglo XVIII significa en la historia de las naciones europeas más civilizadas. Con acierto, ha hecho notar el profesor argentino Levene, que «las reformas que ensayaron en Austria José II, Catalina II en Rusia, Pombal en Portugal, Federico II en Prusia, Turgot y Mallesherbes en Francia, las aplicaron en España economistas y hombres de Estado durante los reinados de Felipe V, Fernando VI y particularmente Carlos III, este último con sus ministros Campomanes, Floridablanca y Aranda, que continuaron la labor innovadora en el agitado reino de Carlos IV conmovido violentamente por la Revolución francesa y la de la América española». «Un plan de reformas orgánicas para España—añade—tenía considerable importancia, porque a diferencia de otros estados europeos, su nueva política habría de desenvolverse en un extenso escenario tan grande como el Africa, y mayor que el imperio británico en la India».

## LA OBRA DE LA EXPANSIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA

Se inicia el cambio de rumbo apuntado con el tratado de Utrecht (1713), fecundo en consecuencias, al reconocer en su artículo séptimo que «sería lícito y libre a los súbditos del Rey de la Gran Bretaña comerciar en España y demás tierras y dominios del Rey católico». Este privilegio, condicionado, que circunstancias políticas adversas hubieron de arrancar a los monarcas españoles en favor de sus enemigos seculares, obligaron a los hombres de gobierno de España a pensar seriamente en la necesidad de rectificar toda la política económica seguida hasta entonces, procurando favorecer por todos los medios a la agricultura y a la industria nacional como único medio de poder sostener una competencia comercial en nuestros mercados coloniales que habría de ser arrostrada en evidente situación de inferioridad.

No tardaron en dejarse oír voces autorizadas en este sentido.

Jerónimo Ustariz publicó en 1724 su famoso tratado «Teórica y práctica de comercio y de marina» en el cual afirmaba que «no podía haber crecimiento de población sin desarrollo de la industria, que ésta no prospera sin el auxilio de un comercio grande y útil, y, en fin, que el comercio no puede existir donde se le aplasta con gravosas contribuciones».

Bernardo de Ulloa, en su «Restablecimiento de las fábricas, tráfico y comercio marítimo de España», publicado en 1740, «explicaba que la salvación económica de España dependía del establecimiento de fábricas y manufacturas no sólo en la Metrópoli, sino también en las colonias, comprendiendo que nunca sería dañosa la riqueza de todos los dominios de la corona, permitiéndose la fundación de fábricas que aumentarían la población de América».

Bernardo Ward, que por encargo de Fernando VI había visitado diversos países de Europa estudiando la agricultura, industria, comercio y gobierno económico de Francia, Inglaterra y Holanda, decía en su «Proyecto económico»: «Debemos mirar la América bajo dos conceptos. El primero



en cuanto puede dar consumo a nuestros frutos y mercancías; y el segundo en cuánto es una porción considerable de la monarquía en que cabe hacer las mismas mejoras que en España.»

Recordemos, por último, la fundación de las Sociedades económicas de Amigos del País, de resultados tan estimables y las incitaciones exaltadas de Campomanes y Jovellanos en pro del desarrollo armónico de la industria y de la agricultura así como de la libertad del comercio.

Esta poderosa corriente doctrinal repercutió en una serie progresiva de medidas legales que se fueron aproximando más y más a la meta por todos deseada.

En un proyecto de 5 de Abril de 1720 se trató de regularizar el comercio con las Indias, interrumpido con frecuencia, sobre la base del viejo régimen de flotas y galeones. Pero este intento de vigorizar la navegación a aquellos territorios, sin apartarse de las viejas normas excesivamente intervencionistas, constituyó un rotundo fracaso y en 1738 según el profesor Haring, o en 1740, según Levene, se suprimieron los galeones de Tierra Firme, continuando en teoría la flota de Nueva España, si bien en la realidad tampoco llegó a organizarse ninguna nueva expedición a este virreinato con arreglo a las viejas normas, de hecho definitivamente olvidadas.

Se sustituyó pronto este sistema por el de navíos sueltos que se registraban aisladamente para los distintos puertos de las Indias. Ello permitió que el comercio con el Perú se hiciera directamente por el cabo de Hornos quedando suprimida la feria de Portovelo y la vía de Panamá.

Al propio tiempo que se dictaban estas medidas libertadoras en punto al régimen de navegación, se dictaron otras que restringieron considerablemente los irritantes privilegios monopolizadores de los grandes comerciantes de Sevilla y Cádiz. En distintos puertos del Norte de España se organizaron compañías mercantiles con privilegios importantes para dedicarse al comercio de ciertos géneros en diversas comarcas de las Indias. Se permitió a estas Compa-

ñas, integradas principalmente por capitalistas catalanes y vizcaínos, que pudieran fletar barcos a Indias desde los distintos puertos de Vizcaya o desde el de Cádiz, y en ocasiones se les concedió un verdadero monopolio comercial con alguno de nuestros territorios coloniales.

Perseguía así el Estado español intensificar el tráfico de las comarcas hispanoamericanas más atrasadas, satisfacer aspiraciones legítimas de los mercaderes españoles que reiteradamente venían protestando contra el monopolio exclusivo de Sevilla y conseguir una mayor seguridad en la navegación a cargo de los propios mercaderes interesados, a los que se concedía al efecto privilegios especiales, aligerando con ello las pesadas obligaciones que venían gravando los escasos recursos de la Corona.

Pero todas estas Compañías fueron en definitiva un fracaso, desde el punto de vista financiero, debido sin duda a la excesiva intervención del Estado, con la única excepción de la Real Compañía Guipuzcoana, de Caracas, que fundada en 1728, gozando del monopolio del comercio con Venezuela, persistió hasta los primeros años de la Revolución francesa, logrando rescatar para España el comercio del cacao venezolano que estaba en manos de contrabandistas holandeses.

A pesar de todas estas medidas liberadoras seguían pesando sobre el comercio con las Indias trabas y gravámenes muy onerosos que impedían su deseado resurgimiento. Se hizo necesario persistir en esta tendencia reformadora y así en 1764, se establecieron los correos marítimos mensuales entre España y sus colonias de Ultramar; en 1765, «se ponía fin a la política del puerto único de salida de España y de entrada en América, abriéndose para el comercio de las islas de Cuba, Santo Domingo, Puerto Rico, Margarita y Trinidad, los puertos de la Península, Cádiz, Sevilla, Alicante, Cartagena, Málaga, Barcelona, Santander, La Coruña y Gijón», a la par que se abolían impuestos y se reducían trámites que dificultaban la navegación; en 1774 se permitía el comercio intercontinental entre «los cuatro Reynos del

Perú, Nueva España, Nueva Granada y Guatemala»; en 1776, se hacía extensiva esta permisión al comercio entre Buenos Aires y Chile y las colonias del interior; y en 1778, por último, se promulgaba el Reglamento y Aranceles Reales para el comercio libre de España a Indias, por virtud del cual se habilitaban para el comercio con las Indias trece puertos en la Península, además de Mallorca y Canarias, y veinticuatro puertos en los distintos territorios de América española, suprimiéndose derechos como el de palmeo, toneladas, San Telmo, etc.

Los resultados de esta política liberal fueron sorprendentes. «El comercio de Cuba—afirma el profesor Haring—que en 1760 se hacía con cinco o seis navíos, necesitaba doscientos en 1778. La exportación de cueros de Buenos Aires aumentó de ciento cincuenta mil cueros anuales, a ochocientos mil. En un período de diez años, desde 1778 a 1788, el valor total del comercio de España con sus colonias aumentó en un setecientos por ciento. Al final del período comercial gozaban las provincias españolas de América de mayor prosperidad y bienestar que nunca. Las colonias españolas poseían riquezas mucho mayores que las colonias inglesas de Norte América y adquirieron todos los símbolos exteriores de opulencia como importantes edificios públicos, universidades, catedrales y hospitales en ciudades bien pobladas que eran centros de lujo, de enseñanza y de cultura».