

# ADVERTENCIAS ACERCA DEL SISTEMA VIRREINAL NOVOHISPANO

Ernesto de la TORRE VILLAR

SUMARIO: *Introducción. I. Régimen jurídico de los virreyes. II. Instrucciones y relaciones o memorias de los virreyes. III. Conceptuaciones del virrey novohispano.*

## INTRODUCCIÓN

Presentamos en seguida unas advertencias o notas relativas al sistema virreinal novohispano. Forman parte de un amplio estudio consagrado a ese tema, y representan los aspectos centrales del mismo, pero pueden entenderse con completa independencia.

Las primeras muestran la trama u organización jurídica que el puesto de virrey conllevaba, y están fundadas principalmente en el estudio de la legislación, en concreto de la *Recopilación de las Leyes de las Indias*, de 1680 y otras disposiciones. Con base en ellas se precisa la esencia de la institución, sus finalidades, obligaciones, relaciones con los restantes órganos de gobierno, duración, salario, etcétera. Con base en esas disposiciones y de otras —algunas muy diversas dadas durante el régimen borbónico— funcionó el virreinato.

Las notas que siguen tratan de establecer la diferencia esencial entre dos términos que se usan indistintamente al mencionar la documentación virreinal: instrucciones u órdenes y relaciones o memorias. La diferencia entre ambas debe ser atendida cuando se emplean esos testimonios.

Finalmente, van unas notas que recogen las ideas o conceptualización que de ese puesto tuvieron juristas, religiosos y los mismos virreyes. Ahí podrá observarse cómo esa conceptualización, que en el fondo permaneció inalterable, cambió con el tiempo y cómo.

## I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS VIRREYES

Carlos I y su Consejo —luego de las deliberaciones tenidas en 1529 para instituir en Nueva España un gobierno unitario fuerte y respetado—

ble (tuvieron que aguardar cinco años para crearlo) — decidieron, una vez resueltos graves problemas como fueron la coronación del emperador; la controversia con los protestantes; los preparativos para contener a los turcos; y atender los delicados problemas que planteaba la política europea, establecer en México, cuya grandeza y graves problemas preocupaban, un régimen sólido que ejerciera el gobierno como si fuera el propio monarca.

A este efecto, durante la presencia del rey en Barcelona, a través de una provisión dada el 17 de abril de 1535 y signada por él mismo y sus consejeros Francisco de los Cobos, Comendador Mayor de León, el doctor Beltrán, el licenciado Xuarez de Caravajal; registrada por Bernadarias y el Chanciller Blas de Saavedra, se nombraba a Antonio de Mendoza, para que

en nuestro nombre y como nuestro Virrey gobierne [Nueva España], y haga y provea todas las cosas, concernientes al servicio de Dios Nuestro Señor, y aumento de nuestra Santa Fe Católica, y a la instrucción y conversión de los indios naturales de la dicha tierra; y así mismo haga y provea las cosas que convengan a la sustentación y perpetuidad, población y ennoblecimiento de la dicha Nueva España y sus provincias.

Esta parte de la provisión acataba y repetía los principios asentados en la cláusula del testamento de la reina Católica, los cuales normarían la política de Carlos V durante su reinado. Y adelante se decía, confiados en que Antonio de Mendoza usaría el cargo de virrey y gobernador, con prudencia y fidelidad,

vos nombramos por nuestro Visorey y Gobernador de la dicha Nueva España y sus provincias el tiempo que nuestra voluntad fuere y, como tal nuestro virrey y gobernador proveais así en lo que toca a la instrucción y conversión de los dichos indios a nuestra Santa Fe Católica como a la perpetuidad, población y ennoblecimiento de la dicha tierra y sus provincias lo que vieredes que convenga.

Y por esa misma carta se ordenaba a todas las autoridades y pobladores en la Nueva España,

que sin otra larga ni tardanza alguna [...] vos hayan, reciban y tengan por nuestro Virrey y Gobernador. Y vos dejen y consientan libremente usar y ejercer los dichos oficios, por el tiempo que como es nuestra merced y voluntad fuere, en todas aquellas cosas y cada

una de ellas, que entendais que a nuestro servicio y buena gobernación [...] vieredes que conviene para usar y ejercer los dichos oficios; todos se conformen con vos, y vos obedezcan y cumplan vuestros mandamientos, y con sus personas y gentes vos den y hagan dar todo el favor y ayuda, que les pidiéredes y menester hubiéredes, y en todo vos acaten y obedezcan, y que en ello y en parte alguna de ello, embargo ni impedimento alguno vos no pongan ni consientan poner, pues nos por la presente vos recibimos y hemos por recibido a los dichos oficios y al uso y ejercicio de ellos. Y vos damos poder y facultad para los usar y ejercer, caso que por ellos o por algunos de ellos, a ellos no seais recibido.

Añadíase que quedaba autorizado para hacer salir de Nueva España o evitar entrar a ella a las personas que no conviniere. Se le señalaba recibiría como salario anual tres mil ducados a partir del día de su salida de San Lúcar de Barrameda.

El mismo día, también en Barcelona y firmada por el monarca y las mismas personas, en otra provisión se le nombraba presidente de la Audiencia de la Nueva España, en sustitución de Sebastián Ramírez de Fuenleal, a quien se daba licencia para dejar ese puesto.

En esa real provisión se le ordenaba que:

porque entendemos que así cumple a nuestro servicio y a la ejecución de nuestra justicia y buen despacho y expedición de los negocios y cosas de la dicha nuestra audiencia y chancillería, en lugar del dicho Obispo de Santo Domingo y la Concepción de la Vega, esteis, residais y presidais en la dicha audiencia, juntamente con los nuestros oidores de ella y hagais y provais todas las cosas convenientes y necesarias al servicio de Dios Nuestro Señor, y todas las cosas y negocios que en la dicha nuestra audiencia acaecieren al dicho oficio de presidente de ella, anexas y pertenecientes, según y de la manera que lo hacen y deben hacer los otros nuestros presidentes de las nuestras audiencias y chancillerías reales destos nuestros reinos, y que goceis y vos sean guardadas todas las preeminencias, prerrogativas o inmunidades y libertades que por razón de ser nuestro presidente de la dicha nuestra audiencia debéis haber y gozar, y vos deben ser guardadas.

Indicábasele que se ordenaba a los oidores le acataran como presidente y señalábasele que como no era letrado, "no habeys de tener voto en las cosas de justicia", mencionándole en seguida que su salario sería de tres mil ducados.

Estas dos provisiones muestran el deseo del monarca de constituir al virrey como la suprema autoridad en Nueva España, como un funcionario que representara al propio monarca y que ejerciera con alta dignidad las atribuciones de éste. También nos revelan cómo la monarquía, de acuerdo con larga tradición, separaba las funciones de gobierno de las judiciales; realizaba un rígido, necesario y justo deslinde de poderes; acataba los principios de que la justicia era un derecho inherente a todo hombre; que el derecho significaba el principio que regía al Estado y que su aplicación debería hacerse por autoridades debidamente constituidas, conforme a leyes existentes y no por gracia del monarca.

La razón que se da a Mendoza de que por no ser letrado no debería tener voto en asuntos de justicia, debe entenderse en el sentido de que lo que se buscaba era establecer una sana división entre las funciones gubernamentales y las judiciales. Se respetaba así la idea de no concentrar en una persona todos los poderes, de mantener un equilibrio beneficioso para la sociedad y de mantener un estado de derecho mediante la actuación armónica de los funcionarios gubernamentales y de los judiciales, los cuales deberían apoyarse mutuamente. Más tarde en diversas disposiciones se reiteraría ese criterio. Es indudable que varios de los virreyes se entrometieron en asuntos de justicia vulnerando las atribuciones de las audiencias, pero también es cierto que muchas veces éstas celaban en demasía sus atribuciones, competencia y jurisdicción, y estimaban que sus atribuciones eran superiores a las de los gobernantes.

También hay que señalar que aun cuando posteriormente llegaron virreyes letrados, tampoco se les concedía el voto. Uno de los virreyes del siglo XVIII señalaba que era injusto que los virreyes intervinieran en las resoluciones referentes a la Real Hacienda, que eran complicadas y conflictivas y no en las de justicia, que eran más simples y en las que sí podían opinar. Pese a que algunos funcionarios se excedieron en sus atribuciones, durante toda la administración virreinal rigió el principio de la división de las funciones judiciales y de las gubernativas.

En la primera provisión al encomendar al virrey "haga y provea las cosas que convengan a la sustentación y perpetuidad, población y ennoblecimiento de la dicha Nueva España y sus provincias", se le otorgaba el título o función de capitán general que había tenido don Hernando Cortés, se le nombraba además jefe nato de los hombres y recursos necesarios para la defensa y ennoblecimiento del reino. Y al señalarle que debía atender a la conversión y evangelización de los

indios, se le transmitía en menor grado jerárquico, la misión espiritual que el rey tenía de fungir como patrono de la Iglesia.

Una de las funciones principales del gobernante era la económica. Atender los aspectos espirituales no significaba desatender el beneficio económico que la monarquía podía recibir de las nuevas tierras en las que ejercía su soberanía. Por ello quedaba como responsable de la Real Hacienda.

De esta suerte quedaban constituidas las funciones que desde ese momento en adelante realizarían los gobernantes de la Nueva España.

Estas provisiones con otras y diversas cédulas relativas a aspectos concretos del gobierno novohispano fueron recibidas por las autoridades del virreinato y acatadas en forma inexorable. Para que su contenido no se olvidara ni se alegara ignorancia de las mismas, el monarca ordenó el mes de septiembre de 1560, al eficaz y bien organizado Luis de Velasco,

que convenía y era necesario que las cédulas y provisiones, que por nos están dadas para esa tierra, y capítulos y cartas que hemos mandado escribir, así a vos como a esa audiencia concernientes a la buena gobernación y justicia, se juntasen todas por su orden y si fuese necesario se imprimiesen, para que así los jueces, como los abogados y litigantes, estuviesen instruídos y supiesen lo que estaba proveído.

Ante esa orden que trataba de evitar el desorden, Velasco encomendó a uno de los oidores más puntillosos, a Vasco de Puga, "recogiese y asentase en un libro, todas las cédulas, provisiones y otras cosas que por su Majestad están dadas y proveídas, para el buen gobierno de esta tierra, conservación y buen tratamiento de los naturales de ella". Esta encomienda se dio a Puga en 1563, quien conservaba los originales, los que dispuso y organizó para su impresión que fue hecha en casa de Pedro Ocharte en 1563.

En ese cedulaario que sirvió como carta magna y código, quedaron incorporadas estas dos primeras y básicas provisiones constitutivas de la organización virreinal de la Nueva España. Los documentos que Puga reunió en esa útil y primera obra recopiladora van del año de 1525 hasta el de 1563 en que salió impresa.

El imperio indiano se rigió desde sus inicios por la legislación metropolitana: códigos, fueros, leyes que quedaron vigentes hasta que en el siglo XIX México elaboró sus propias constituciones y códigos. Para el mundo americano se dieron disposiciones específicas a través de reales

provisiones y reales cédulas y también leyes generales como las de Burgos de 1511-1513, las *Leyes Nuevas* de 1542 y otras más. Fueron las provisiones y cédulas referidas a casos y situaciones concretas las más numerosas, y dada su multiplicidad, su pronta caducidad en muchos casos y su escasa efectividad, originaron que en el siglo XVII, tras largos y fatigosos intentos, se procediera a recopilar la inmensa, confusa y difusa legislación existente. La *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, mandadas imprimir y publicar por Carlos II, en el libro III, título III, de los virreyes y presidentes gobernadores, recoge de entre la multitud de disposiciones dadas a los virreyes, las más operantes. Pocas son las dadas durante el reinado de Carlos V, que aparecen en la *Recopilación*. La mayor parte procede de las administraciones de los Felipes, II, III, IV y de Carlos II, quienes trataron de reglamentar y de precisar algunos aspectos de la administración de Indias. Muchas disposiciones dadas desde la época del emperador quedaron en los cedularios virreinales, otras se recogieron en cuerpos legales como el *Cedulario* de Encinas, mas no contamos con obra ninguna que haya recopilado en su totalidad las disposiciones dadas a los virreyes de Nueva España y el Perú.

Entre aquellas procedentes de Carlos V que contiene la *Recopilación* de 1680 mencionemos algunas de las más salientes, que posteriormente fueron refrendadas por sus sucesores. La ley, la que establece que los reinos del Perú y Nueva España sean regidos y gobernados por virreyes, dada en Barcelona el 20 de noviembre de 1542, dice que:

Establecemos y mandamos que los reynos de el Perú y Nueva España sean regidos y gobernados por virreyes, que representen nuestra Real persona, y tengan el gobierno superior, hagan y administren justicia, y entiendan en todo lo que conviene al sosiego, quietud, ennoblecimiento y pacificación de aquellas provincias [...].

La ley 5ª:

Es nuestra voluntad y ordenamos que los virreyes [...] sean Gobernadores de las Provincias de su cargo, y en nuestro nombre las rijan y gobiernen, hagan las gratificaciones, gracias y mercedes, que les pareciere conveniente y provean los cargos de gobierno y justicia [...] y las Audiencias subordinadas jueces y justicias y todos nuestros súbditos y vasallos los tengan y obedezcan por gobernadores [...].

La ley 34:

Que los oidores no se introduzcan en lo que tocara a los virreyes y los respeten y reverencien. Y en todo tengan a los virreyes mucho respeto y reverencia, pues representan nuestra persona Real, y estén siempre muy advertidos de que el pueblo no entienda, que entre los virreyes y oidores hay alguna diferencia, sino toda conformidad.

La ley 45 surgida de una disposición prudente del emperador dada en Valladolid el 18 de diciembre de 1553 y ratificada varias veces por sus sucesores, estableció la costumbre de que en los casos arduos e importantes, "el Virrey con el acuerdo de oidores de la Audiencia, traten y resuelvan esos asuntos con el mejor acierto, y si las partes interpusieren recurso que conforme a las leyes les corresponde, sobresean en la ejecución, hasta que visto el caso por el Consejo se determine lo que fuere justicia". Esta disposición dio origen a la constitución del Real Acuerdo, el cual emitía las decisiones llamadas "autos acordados" que tenían gran validez. Uno de esos autos acordados originaría la creación de la institución de prevención y combate de la delincuencia que se denominó "la acordada", ya en el siglo XVIII. La ley 52, que ratificaba las provisiones reales de 1535, disponía que lo proveído por los virreyes en materia de dictar ordenanzas, moderar las estancias ganaderas, y pagar daños, se ejecutara aunque apelaran los interesados. La ley 56, derivada de una disposición del emperador dada en Bruselas en 1558, disponía que se acataran las órdenes dadas desde el inicio de la colonización relativas a la encomienda de los indios. La ley 61, derivada de la real orden dada en Bruselas en marzo de 1555, dispone:

Conviene a nuestro servicio señalar tiempo limitado en que los Virreyes del Perú y Nueva España sirvan sus cargos, y por la presente declaramos, que sin embargo de cualquier cláusula, que se hubiere puesto, y pusiere en sus títulos, los sirvan por tiempo de tres años, más o menos el que fuere nuestra voluntad, que corran y se cuenten desde el día que llegaren a las ciudades de Lima y México, y de ellos tomaren la posesión.

Esta disposición no fue cumplida en forma regular, sino que estuvo sujeta a las circunstancias generales por las que atravesaba cada virreinato, a la eficiencia de cada uno de los virreyes y la conveniencia de que ellos permanecieran en sus cargos. En las provisiones que crearon los virreinos no se hace ningún señalamiento a ese respecto pues se indica que durarían en el cargo todo el tiempo necesario a voluntad del rey. Efectivamente, en el siglo XVI los virreyes ejercieron su mandato largos años. Mendoza gobernó quince años; Luis de Velasco I, trece;

Gastón de Peralta sólo dos años, pues fue destituido a los dos años, acusado de ser demasiado conciliador con los inodados en la conjuración del marqués del Valle. Martín Enríquez de Almanza duró once años; Álvaro Manrique de Zúñiga, cinco años; Luis de Velasco II en sus dos periodos, casi diez años; el conde de Monterrey, siete años.

En el siglo xvii su duración fue menor, pero también irregular, pues si Diego Fernández de Córdoba, marqués de Guadalcazar, mandó casi ocho años y medio, y el marqués de Mancera poco más de nueve, otros gobernaron cinco, cuatro, tres, dos y uno. Palafox, interinamente, hay que señalarlo, gozó del mando un año, el de 1642; el conde de la Moncloa dos; el marqués de Villena uno, por haber sido destituido. Otros ancianos y achacosos gobernaron, mejor dicho, ostentaron el título pocos días, como el duque de Veragua.

La siguiente centuria, pese a la disposición de Felipe IV del 18 de noviembre de 1659, que era tajante respecto a la duración de tres años, la permanencia de los virreyes al frente de su puesto fue también irregular. Así tenemos que el duque de Alburquerque gobernó siete años; el duque de Linares, cinco; el marqués de Valero, seis; el marqués de Casafuerte once; el segundo Revillagigedo cinco; Juan Ruiz de Apodaca cinco; Pedro Garibay menos de un año y Juan O'Donojú cortos días. De este repaso se desprende que esa ley relativa a la duración sólo fue, como otras tantas, un buen deseo de la administración, basado en la idea de que era inconveniente se arraigaran los gobernantes en los reinos que administraban.

Respecto al salario, éste sufrió también variaciones. A don Antonio de Mendoza se le señalaron ocho mil ducados anuales. Luis de Velasco I logró que se le aumentara el sueldo a diez mil ducados primero, y posteriormente a veinte mil, que fue el sueldo que se asignó después a todos. Aparte del sueldo recibían otros beneficios de acuerdo con su importancia y circunstancias. Hay que señalar que el salario asignado a los virreyes de Nueva España fue inferior al de los gobernantes del Perú.

Otras disposiciones normadoras de la actividad virreinal y dadas ya en la época de Felipe II, principalmente, y originadas en su afán legalista y también de sus sucesores, son aquellas que trataban de evitar el nepotismo gubernativo, el exceso de poder y las manifestaciones ostentosas y costosas en ocasión de su presencia; la existencia de buenas relaciones con la audiencia, el clero y diversos grupos sociales, y también aquellas que tendían al cumplimiento exacto de sus obligaciones, principalmente aquellas que se les señalaban en las instrucciones que se les daban al iniciar su mandato.

Una de las obligaciones esenciales señalada en las leyes que glosamos radica en el deber que tenían de informar al rey y Consejo del estado general que guardaban los virreinos. Esos informes, que debían ser frecuentes, deberían también ser exactos y concretos. La ley 41 disponía por ello "que los virreyes no escriban generalidades y remitan las informaciones necesarias", ajustándose a lo dispuesto por la ley 6, título 16, del libro II de la *Recopilación* que dice:

Para mayor claridad y expedición de los negocios y correspondencias que los virreyes han de tener con Nos, ordenarán a sus secretarios, que numeren y dividan las cartas por materias, y escriban a media margen, sacada en la otra Relación suscinta de lo que contienen, comenzando por las eclesiásticas, y siguiéndose a estas las de gobierno político y luego las tocantes a materias de hacienda, y después las de lo militar, refiriendo sustancialmente en cada uno lo que se les ofreciere, aunque con ellas remitan autos y otros papeles de las diligencias que se hubieren hecho, pues como quien los ha criado podrán los Secretarios hacer la relación conveniente para las resoluciones que en cada uno de estos casos conviene tomar, citando los papeles correspondientes para su comprobación y mayor inteligencia, si necesitare de ella, y el índice se hará por sus números, guardando la misma forma, y los Presidentes, Oidores, Gobernadores y todos los demás Ministros que nos escribieron harán lo mismo por lo que les tocare.

Si informar al monarca y al Consejo constituía un deber esencial y regular de parte de los virreyes, para que el rey y sus asesores pudieran tener conocimiento de cuanto ocurría y así tomar las medidas conducentes para una mejor administración, se creyó conveniente que los sucesores de los virreyes salientes estuviesen igualmente enterados de cuanto había ocurrido y del estado general del virreinato, con el fin de normar su conducta futura. Por esta razón, aun cuando existía, como hemos visto, la costumbre de informar verbalmente o por escrito al gobernante entrante de la situación general del gobierno, Felipe III estimó necesario dar una disposición específica para que todos los virreyes, sin excepción, instruyeran a sus sucesores sobre lo realizado y por realizar y, además les dejaran, debidamente organizadas, las disposiciones recibidas: cedularios, ordenanzas, cartas, despachos; esto es, todos aquellos instrumentos legales que pudieran servirles para normar su conducta. Adelante veremos cómo, por medio de esta disposición, se trató de evitar el desorden administrativo, la carencia de ante-

cedentes en materia de gobierno y por tanto la ignorancia de las leyes que deberían regir la administración.

Efectivamente, Felipe III en una disposición dada en San Lorenzo del Escorial el 22 de agosto de 1620, la cual ratificó Felipe I en Madrid a 15 de marzo de 1628, ordenaba que los

Virreyes, cuando acabaren de servir sus cargos, entreguen a los sucesores en ellos todas las cartas, cédulas, órdenes, instrucciones y despachos, que de nos hubieren tenido en todas materias de gobierno espiritual y temporal, guerra y hacienda, y particularmente en lo tocante a la doctrina, conversión, propagación y tratamiento de los Indios, y una muy copiosa relación aparte de lo que en cada punto y caso particular estuviere hecho o quedare por hacer, que les sea instrucción y sobre todo dé su parecer, de forma que el sucesor quede capaz, y con la claridad que importa el acierto de las materias de su cargo.

Esta disposición de 1620 es la que invocaron en los siglos xvii y xviii algunos de los virreyes que lograron redactar su informe de gobierno. Uno de los términos usados en esta disposición: "que les sea instrucción" es la que ha dado lugar a que algunas de estas relaciones —término que también se emplea en la disposición— sean conocidas con el nombre de "instrucciones". Ya antes hemos establecido la diferencia entre unos y otros instrumentos gubernativos.

Otra disposición muy importante, dada al inicio del gobierno colonial, esto es, el 24 de agosto de 1530, por el emperador y la reina gobernadora, poco antes de la institución del virreinato, pero que normó todo el sistema de relación entre la audiencia y el virrey, es la que dice:

Ordenamos y mandamos, que cuando faltare el Presidente en cualquiera de nuestras reales audiencias por muerte, enfermedad, u otro impedimento, el oídor más antiguo que por tiempo fuere, haga las funciones, y las demás cosas de la Audiencia, que el Presidente podía y debía hacer, conforme a las leyes de este libro; y si algún pleito se hubiere de ver en que deba asistir el Presidente, la vea el que presidiere. Y por cuanto por nuestras instrucciones y cédulas se comentan algunas cosas a los Presidentes de las Audiencias, para que ellos solamente las hagan, mandamos que éstas, y las demás cometidas por Nos a sólo el Presidente, las hagan todos los oídores juntos y no el oídor más antiguo solo; y así mismo lo que se cometiere a Presidente y oídores, lo pueden hacer y hagan los oídores solos en ausencia o falta del Presidente.

Esta orden contenida en la ley XVI del título 16 del libro II de la *Recopilación* fue la que normó el mecanismo que existió una vez constituido el cargo de virrey en 1535, quien quedó como presidente de la Real Audiencia. En caso de falta por ausencia, muerte, remoción o renuncia y no existiendo pliego de providencia o de mortaja en donde se señalaba al sucesor, debería ser la Audiencia, que se convertía *ipso facto* en audiencia gobernadora, la que tomaba las riendas del gobierno, de tal suerte que éste no quedaba acéfalo en ningún momento. Durante el sistema virreinal se cuentan trece audiencias gobernadoras que tuvieron en sus manos el poder durante once años y veintisiete días.

La ley 82 del mismo título 16 del libro II: "De los presidentes y oidores", señala otro principio que no tuvo exacto cumplimiento. Esa ley dada por Felipe II el 10 de febrero de 1575 es la que disponía que para evitar graves inconvenientes:

Prohibimos y defendemos que sin nuestra licencia particular, como en estos nuestros reynos se hace, los Virreyes, Presidentes, Oidores, Alcaldes del Crimen y Fiscales de nuestras audiencias de las Indias, se pueden casar ni casen en sus distritos; y lo mismo prohibimos a sus hijos, e hijas durante el tiempo que los padres nos sirven en los dichos cargos, pena de que por el mismo caso queden sus plazas vacas, y desde luego las declaramos por tales, para las proveer en otras personas que fuere nuestra voluntad.

Esta disposición, que tendía a evitar el surgimiento de una oligarquía política peligrosa y un nepotismo que dañara la aplicación correcta de la ley, fue incumplida en numerosas ocasiones.

En el campo de las funciones de vicepatrono de la Iglesia, el emperador dispuso desde el año de 1536, disposición que se convirtió en la ley 12 del título XXXIII del libro II de la *Recopilación*, que los virreyes, presidentes y oidores deberían recibir la información de la calidad, méritos y servicios de los eclesiásticos, previa aprobación de sus superiores. Esta disposición la amplió Felipe II en junio de 1574 al mandar que los virreyes, presidentes, audiencias y gobernadores, remitieran relación de todas las dignidades, beneficios, doctrinas y oficios eclesiásticos que

hay en su provincia y los que están vacos y proveidos; y así mismo de todas las personas eclesiásticas y religiosos y, de los hijos de vecinos y de españoles que estudian y quieren ser eclesiásticos, y de la bondad, letras, suficiencia, y calidades de cada uno, expresando

sus buenas partes o los defectos que tuvieren, y declarando para que prelacias, dignidades, beneficios u oficios eclesiásticos, proveidos o vacantes, serán a propósito, y estas relaciones cerradas y selladas nos las envíen en cada flota, y en diferentes navios, añadiendo y quitando en las siguientes lo que pareciere añadir, y quitar de las que antes hubieren enviado, de forma que ninguna flota venga sin su relación, sobre la cual a los unos y a los otros encargamos mucho las conciencias.

La obligación derivada de esta ley tendía a lograr que se formara una Iglesia americana, eliminando naturalmente como lo marcó la política que se siguió a los indios y mestizos, con lo cual se anulaba plenamente la creación de una auténtica Iglesia americana. Los criollos sí tenían derecho de figurar, y de hecho figuraron, como se demuestra en los estudios de Paulino Castañeda y Pedro Borges, pero quedaron supeditados a los nombramientos emitidos directamente por la Corona de peninsulares sin ningún conocimiento ni arraigo en las cosas americanas. Ciertamente que hubo dignidades y mitras en manos criollas, que aumentaron en la medida en que creció el clero indiano-criollo, el cual de haber seguido creciendo hubiera casi totalizado a la Iglesia de Indias. El vigor con que se desarrolló la Iglesia americana fue también, como lo sabemos claramente, motivo de honda preocupación, de las autoridades metropolitanas por el carácter nacionalista que en ella se dio.

Función primordial de los virreyes fue la de obtener la mayor cantidad de recursos para la Corona. Si bien en algunas disposiciones primeras se les encargaba para que cumplieran con efectividad esa función económica, la instrucción dada por Felipe II en 1595, ratificada después por sus sucesores, fue recogida en la *Recopilación* en la ley 55, del título III, libro III, que dice a la letra:

Los virreyes, y Presidentes y Gobernadores, tengan mucho cuidado con todo lo que toca a los miembros de hacienda nuestra y rentas que tenemos en las Indias, procurando su aumento, y que se cobre y administre con especial diligencia y mucha claridad, en tal manera que consiguiéndose los buenos efectos que confiamos, por ninguna vía sean molestados los españoles ni indios, antes bien tratados los unos y los otros, por ser esto de lo que depende el mayor aumento y segura conservación de aquellos reinos.

En este campo hubo variación de criterios. Si en los años del emperador se postuló la evangelización y buen tratamiento de los indios

como misión esencial de la Corona, sin desestimar el beneficio económico, postulado que se encuentra explícito tanto en las instrucciones dadas a los virreyes como en las memorias o relaciones de éstos, más tarde se omitirá esa función esencial, no se señalará con amplitud ni claridad y si se dispondrá se cuide de obtener los mayores recursos posibles para el Estado. Más aún, uno de los mandatarios novohispanos indicará que la función esencial del virreinato es la de proveer de gran cantidad de recursos a la metrópoli.

Y finalmente debemos señalar que la Corona fijó, modificándolo en diversas ocasiones, el salario que deberían recibir los virreyes. Ya mencionamos cuál fue el salario asignado a don Antonio de Mendoza, el de ocho mil ducados (tres mil como virrey, tres mil como presidente de la Audiencia y dos mil para su guardia personal, más el derecho a los servicios personales y provisiones que estaban sujetos a la Corona). Luis de Velasco recibió en lugar de estas últimas prestaciones, dos mil ducados más. Este virrey logró obtener que el salario del virrey fuera de veinte mil ducados, salario que se mantuvo durante el régimen de los Austrias. Los virreyes de Perú, en contra, recibieron salario mayor, pues en principio se fijó en treinta mil y más tarde se aumentó a cuarenta mil. Esta diferencia la explican tanto Ernest Schaeffer como J. I. Rubio Mañé, porque Perú fue considerado como promoción a nivel superior, tanto por la distancia mayor a que quedaba de la metrópoli, cuanto por la extensión del territorio, las dificultades políticas ahí existentes y también su mayor riqueza argentífera. Las leyes 71 y 72 del título III, libro III de la *Recopilación* condensan varias disposiciones dadas por los monarcas a este respecto.

Estos son los aspectos jurídicos generales contenidos en la *Recopilación* de 1680. Muchos otros particulares ahí se encuentran, más todos ellos no constituyen la totalidad de las disposiciones que se dieron tanto a los virreyes del Perú como de la Nueva España para normar su gobierno. Sólo un examen detenido y cuidadoso de los cedularios que se conservan en esos dos países podría mostrar la multitud de disposiciones que a lo largo de tres siglos se emitieron para implantar una política gubernamental, orientar la labor de los gobernantes y resolver la multitud de problemas ahí surgidos.

Como colofón de este apartado mencionaremos que los virreyes, como todos los funcionarios de la administración española, estuvieron sujetos a los medios de control y de premiación y castigo que ella tuvo, esto es, a ser sometidos a visita realizada por un funcionario dotado de atribuciones superiores, que los podía hasta destituir, y también a ser sometidos a juicio de residencia al final de su mandato, juicio que

podía ser leve o dilatado y riguroso según se tratara de un funcionario cuya conducta fuera controvertida o existiera hacia él antipatía o bien tuviera ejercicio discutido. Ya Hernán Cortés entre los primeros tuvo que pasar por un largo proceso en el que se acumularon numerosos cargos, gratuitos unos, reales otros, pero que mostraban cómo obraba la circunstancia política por la que atravesaban.

Los juicios de residencia, al igual que las memorias de gobierno, debieron de existir de la mayor parte de los gobernantes, salvo de los que murieron en el cargo; sin embargo, carecemos de buena parte de esos documentos. Lewis Hanke, aparte de los volúmenes que hemos señalado, *Los virreyes españoles en América...* en los que menciona los juicios seguidos durante el régimen de los Habsburgo, publicó un estudio que tituló *A list of Spanish residencias* en el que registra las residencias de los siguientes gobernantes: marqués de Montesclaros (1618); marqués de Guadalcazar (1621); marqués de Gálvez (1627); marqués de Cerralbo (1631); marqués de Cadereita (1639); duque de Escalona, marqués de Villena (1642); Diego Osorio de Escobar y Llamas, virrey interino (1665); duque de Alburquerque (1660); conde de Baños (1666); marqués de Mancera (1673); conde de Paredes, marqués de la Laguna (1686); Melchor Portocarrero, conde de la Monclova (1688); Gaspar de la Cerda y Silva, conde de Gálvez (1695); José Sarmiento de Valladares, conde de Moctezuma (1701); Juan de Ortega y Montáñez, virrey interino (1703); duque de Linares (1715); marqués de Valero (1726); marqués de Casafuerte (1734); don Juan Antonio de Vizarrón y Eguiarreta (1741); Pedro de Castro y Figueroa, duque de la Conquista (1742); Pedro Cebrian y Agustín, conde de Fuenclara (1747); conde de Revillagigedo (1755); Joaquín de Montserrat, marqués de Cruillas (1765); Carlos Francisco de Croix (1772); Manuel Antonio Flores (1790); Juan Vicente de Güémez, II Revillagigedo (1795); Miguel de Grúa Talamanca (1799); Miguel José de Azanza (1800); Félix Berenguer de Marquina (1804); José de Iturrigaray (1809); Francisco Javier Venegas (1813); Felipe Ma. Calleja (1817); Juan Ruiz de Apodaca (1822).

A casi todos ellos se les absolvió, felicitó y premió. Algunos que no eran bien vistos por la administración o por los jueces de residencia que en ocasiones trataron de cebarse sobre ellos, exagerando su misión, como fue el caso del marqués de Cruillas residenciado por José de Areche que había juzgado a Tupac Amaru. El segundo Revillagigedo también tuvo que sufrir acusaciones necias de enemigos interesados, afectados por su administración. Los juicios de residencia de casi todos ellos se siguieron rigurosamente y aun cuando algunos merecían cas-

tigo, éste no se les aplicó por consideraciones de tipo político y algunas influencias.

## II. INSTRUCCIONES Y RELACIONES O MEMORIAS DE LOS VIRREYES

Estos dos términos, frecuentemente han sido confundidos y usados indistintamente por los estudiosos de la historia colonial, mas ya que esta obra la hemos consagrado a recoger esos dos tipos de documentos tan importantes para la historia virreinal, debemos precisar uno y otro, distinguiendo su naturaleza y elementos.

El *Diccionario de la lengua* contiene dos acepciones que cubren el sentido del término "instrucciones". El primero dice: "conjunto de reglas o advertencias para algún fin". El segundo señala: "Órdenes que se dictan a los agentes diplomáticos o a los jefes de fuerzas navales". Estas acepciones nos llevan a determinar el sentido que debe darse a las instrucciones virreinales, el cual debe entenderse como el conjunto de normas que da un superior jerárquico conforme a las cuales debe ceñir su conducta. El funcionario o mandado que lleva la representación plena de aquél. Es también la serie de órdenes o principios de diversa naturaleza que debe acatar el gobernante nombrado, y las cuales están ajustadas a principios generales de la política que rige al mandatario.

Las instrucciones se entregan al funcionario al iniciar su gestión, y proceden directamente del monarca o bien de su Consejo. Si al hacerse el nombramiento obra un elemento de confiabilidad basado en la experiencia del designado, en su inteligencia, prudencia y honorabilidad, las normas que se le dan deben cumplirse, salvo en el caso de que su aplicación provoque algún mal.

La administración española, como todas las administraciones, contó con funcionarios ceñidos a disposiciones, unas amplias y generales, otras concretas y particulares, y esas disposiciones constituían las instrucciones que normaban su acción.

Los funcionarios destacados a las Indias recibieron de parte del monarca, normas precisas y claras que regulaban sus funciones. Tanto la Primera como la Segunda Audiencia recibieron desde el momento de su creación, instrucciones muy concretas o terminantes que cubrían la mayor parte de su acción, y en las que la filosofía política del Estado y los intereses económicos estaban claramente impresos.

Esas normas o reglas de conducta que se dieron desde un principio a los funcionarios fueron varias. No estaban contenidas en un solo y único documento, sino que podían estarlo en varios, no eran contra-

dictorias y estaban dirigidas al mismo fin. En el caso de Antonio de Mendoza, como también en el de otros virreyes, fueron varios los pliegos o conjuntos de instrucciones que se le dieron, aunque todos encaminados a un fin único. Podían también reiterarse ciertas normas, o colocarse separadamente en distintos documentos. En otras ocasiones las instrucciones se contenían en un documento amplio con una distribución minuciosa, generalmente por materias, de las normas. Éstas, de acuerdo con las circunstancias y la política, en ocasiones cambiante, se mantenían o mudaban.

Al nombrarse a Mendoza como virrey en 1535 se le entregaron unas primeras instrucciones que no conocemos. En la instrucción del 17 de abril de 1535 se le indicaba: "además de lo que por otra instrucción os he mandado que hagais, habeis de hacer lo siguiente: [...]". Aquí se señala que ya había recibido unas instrucciones previas, y también cabe destacar lo que se dice, que la instrucción era un mandato. De Mendoza conocemos hasta cuatro instrucciones. En la ampliación del 14 de julio de 1536, también hallamos los siguientes términos "os mandamos y encargamos que en la gobernación de ella [Nueva España] guardéis las cosas siguientes [...]"

Cuando en 1550 para sustituir a Mendoza en el cargo se nombró a Luis de Velasco, inmediatamente se le dieron poderes y comisiones que eran órdenes a cumplir, como se señala en las instrucciones del 16 de abril de 1550. Lo mismo se hizo con el marqués de Falces en 1566 y así sucesivamente.

Aparte de estas instrucciones, los virreyes recibían reales pragmáticas, provisiones, cédulas, ordenanzas, que eran nuevas disposiciones que tenían que cumplir. Ellas podían ratificar las instrucciones y todas las demás disposiciones, pero también rectificarlas, variarlas de acuerdo con las circunstancias e intereses en juego.

Es indudable que las instrucciones eran formuladas por los consejeros del rey, siguiendo en todo caso las líneas de su pensamiento y de su acción. El monarca podía dictar algunas normas muy concretas que recogían los consejeros incorporándolas a las instrucciones generales.

En las primeras instrucciones encontramos principios generales muy valiosos que las rigen. Posteriormente cambian. El Consejo del Rey también en sus primeros tiempos se esforzaba por elaborar instrucciones amplias bien organizadas, con una distribución precisa de las normas. Así, las que se dictaron hasta el marqués de Villamanrique en 1585, son amplias, claras, bien ajustadas, contienen los sanos principios de defender a los indios, catequizarlos, instruirlos, cuidar de su conservación y progreso, principios que rigieron la política de Car-

los V. Todas esas instrucciones firmadas por el rey y refrendadas por su secretario y miembros del Consejo poseen enorme amplitud y trascendencia. Hay que señalar que las últimas, principalmente las de Lorenzo Suárez de Mendoza, conde de la Coruña y la del marqués de Villamanrique, presentan una organización formal más rigurosa, son más casuistas, elemento circular en toda la administración de Felipe II.

A partir del marqués de Montesclaros, esto es, al inicio del siglo XVII, las cosas empiezan a cambiar. Éste recibe sus instrucciones de manos del presidente del Consejo de Indias, un cortesano llamado Pablo de la Laguna. Estas disposiciones muestran claramente cómo, manteniendo en lo esencial un criterio estrecho, propio del régimen de Felipe II, en las formas se seguía un criterio palaciego que sentía las cosas americanas no como misión esencial de formación de un mundo que era prolongación y fusión del sueño imperial de Isabel la Católica y de Carlos V, con sus adelantados Las Casas, Gante, Quiroga, Garcés, Veracruz, quienes sentían como misión insertarse en las culturas indígenas y, con la masa esencial y perfectible de los indios, construir un mundo nuevo. Las instrucciones dadas a don Juan de Mendoza y Luna revelan una política torpe y estrecha, lejana de la que se tenía en los asuntos europeos. Las Indias, a través de las instrucciones de Pablo de Laguna, eran un lugar en el cual los funcionarios debían guardar ciertas conveniencias de protocolaria urbanidad y de superficial religiosidad, pero debían estar muy atentos para obtener todos los beneficios posibles con el fin de acrecentar las rentas reales que tanto necesitaba el monarca para sus empresas políticas y militares en Europa.

Las primeras recomendaciones que se le dan revelan la gran hipocresía que Molière, por un lado, y los grandes dramaturgos del Siglo de Oro español, por otro, zaherirían. Veámoslo:

Ante todas las cosas el virrey ha de ser y mostrar que lo es muy amigo del culto divino y en materia de religión gran demostración, y ha de confesar y comulgar a menudo y rezadas sus devociones se ha de recoger media hora de noche y haciendo examen de su conciencia con su poco de oración, pedir a Nuestro Señor de gracias que acierte a gobernar para su santo servicio, etc.

Esta es sólo una muestra del cambio de mentalidades operado y de cómo la administración decaía. En lugar de recomendar acciones esenciales respecto de la sociedad indiana, se le daban consejos de que su capa fuese "siempre más larga que corta y que los vestidos de camino

[fuesen] de colores graves y autorizados, sombreros sin plumas, y así en esto como en todo lo demás ha de parecer siempre más viejo que mozo". Es indudable que estas recomendaciones pesaron en algunos gobernantes. Sus imágenes en la iconografía existente, revelan un acartonamiento falso, una caricatura de Felipe II en sus últimos años, no como lo representó Leoni en su extraordinaria escultura.

A partir de estas instrucciones, el Consejo y sus escribientes se volvieron ritualistas, se apegaron a un formulario que nada tenía que ver con las nobles proyecciones de los primeros años. Adoptaron la estructura de las antiguas instrucciones y las utilizaron como un formulario, como un machote que había que repetir. Esto lo vemos muy claro en las copias de las instrucciones que tenemos a partir de Luis de Velasco II. Así, en las dadas a este mandatario el 14 de marzo, las cuales debieron estar completas, íntegras, artículo por artículo, encontramos —repito que en las copias— unas instrucciones que se han copiado casi en su integridad de las anteriores, agregando unos acápites nuevos, una mención que indica que esas instrucciones son las mismas que las dadas a los virreyes anteriores. Las instrucciones dadas al marqués de Guadalcazar en 1612 incurren en el mismo vicio. Muestra del descuido de la administración de las Indias es la falta de numerosas instrucciones dadas a los virreyes y de los informes o relaciones de éstos.

Más pudiéramos decir en este acápite en torno de las instrucciones. En el capítulo específico a ellas dedicado presentamos un examen más detallado.

Ahora ocupémonos del otro tipo de documentos mencionado: el de las relaciones, memorias, informes, advertimientos o instrucciones, también llamado por los mismos funcionarios, que los virreyes dejaban a sus sucesores y enviaban al monarca.

Obvio es que todo funcionario informe a su superior cómo cumple con las instrucciones recibidas, cómo se desarrolla su gestión, qué obstáculos o intereses se le oponen, y que también indique o sugiera discretamente, qué medidas se deben tomar para hacer más positiva la gestión, y cuáles de las dadas no pueden o deben aplicarse.

Periódicamente o frente a urgencias de gobierno, los virreyes informaban al monarca y su Consejo, del estado que guardaba su administración, de los problemas surgidos, y solicitaban nuevas instrucciones. En las instrucciones a Mendoza del 25 de abril de 1535, en el primer artículo se le indicaba consultara con los prelados los asuntos religiosos, y de lo resuelto: "Me enviareis luego relación de ello y de lo que a dichos prelados y a vos pareciere que debe proveer, para que

vista vuestra información y parecer yo mande proveer en ello lo que convenga”.

Esa información concreta y permanente se exigiría a todos los gobernantes, y quedaría como obligación impostergable que deberían cumplir todos los virreyes, al incorporarse en la *Recopilación* de 1680 en su libro II, título 16, leyes 6 y 41. En éstas se les ordenaba informasen concretamente y no generalidades y que los informes “deberían estar numerados y divididos por materias, comenzando por las eclesiásticas y siguiéndose a éstas las de gobierno político y luego las tocantes a materias de hacienda y después las de lo militar, refiriendo sustancialmente en cada uno lo que se les ofreciese. . .”. La obligación de informar quedó firme, mas no la forma de distribuir las materias, como se observa en los informes que se conservan.

A más de exigir que se informara permanentemente y de manera concreta, el rey y su Consejo, estimaron conveniente que el virrey saliente informara a quien lo sucedía, del estado general del virreinato, de la situación que guardaban los distintos aspectos de la administración, de cómo se habían cumplido las instrucciones recibidas, qué faltaba por realizar, y lo aconsejara, si era necesario, posible y prudente, sobre las medidas a tomar, de acuerdo con la experiencia que se tenía en el gobierno. Se tendía a mantener una continuidad en la administración general, a proseguir en forma pacífica y gradual las medidas dictadas, a preservar la estabilidad, política y de dominio, a mantener la respetabilidad y obediencia al gobernante.

Desde Antonio de Mendoza se procuró que el virrey saliente encontrara al entrante y de viva voz le transmitiera su experiencia. Don Antonio contó con el consejo inteligente y prudente del presidente de la Segunda Audiencia, el obispo Sebastián Ramírez de Fuenleal. Varios meses pudo el primer virrey escuchar al oidor, quien primero que nadie inició un gran programa de transformación cultural y social en Nueva España. Desinteresado, sagaz, leal, el religioso pudo señalar a Mendoza la realidad mexicana, mostrarle los aspectos positivos y negativos existentes y tal vez indicarle cuáles eran los puntos de las instrucciones que traía más oportunos y necesarios. Sin duda alguna, ello facilitó el acierto con que gobernó el comendador de Socuellanos.

Velasco pudo también entrevistarse con su antecesor. Algunos otros también, tanto en la propia capital o en uno de los puntos del camino en que solían detenerse. Muchos no tuvieron esa suerte. A varios les tocó suceder a un difunto o a un virrey que partía en desgracia. Pero independientemente de los encuentros tenidos se dispuso que los virreyes salientes redactaran un informe circunstanciado de cuanto habían

hecho, ajustado a las instrucciones que traían, de cuál era el estado general del reino, insinándoles o aconsejándoles prudentemente las mejores medidas a tomar en el gobierno del reino. Mendoza, el primero en la relación que dejó a Velasco antes de partir a Perú entre 1550-1551, la encabeza como sigue: "Relación, apuntamientos y avisos que por mandado de S.M. di al Sr. Don Luis de Velasco, virrey, gobernador y capitán general de esta Nueva España."

En este encabezamiento hallamos dos aspectos esenciales: uno es que ese pliego lo denominaba: "relación, apuntamientos y avisos." Ese era el contenido real del documento. Posteriormente encontramos otras denominaciones semejantes: memoria, advertimientos, informe. Estos términos pueden considerarse como sinónimos y son correctos. Indican que debe proporcionarse al virrey saliente, información amplia sobre el estado del reino, sobre la realidad social y económica existente, sobre los avances de la evangelización y de la cultura, sobre los peligros interiores y externos que la amenazaban, sobre las relaciones entre autoridades civiles y eclesiásticas. A medida que los años pasaron y varió la circunstancia total en que se desenvolvía México, cambiaron las instrucciones del monarca a los virreyes; varios puntos se eliminaron pero otros surgieron y hubo que hacer transformaciones importantes. Lo propio ocurrió con las memorias o relaciones de los virreyes. Si en los siglos XVI y XVII preocuparon algunos corsarios que pertubaron los litorales del seno mexicano y de la mar del sur, en el siglo XVIII serían las escuadras inglesas y el ingreso de franceses que bajaban del Missisipi hacia las provincias internas o la instalación de puestos rusos en los litorales septentrionales de las Californias.

Si bien, como señala Mendoza, el emperador dispuso que se informara a los sucesores de cuanto se había hecho y quedado por hacer, esta obligación, como otras muchas, fue quedando en el olvido. Hubo virreyes remisos y olvidadizos, y por lo que leemos en las relaciones, los archivos virreinales estaban desorganizados, enredados, y sólo de vez en vez se ponían en orden. La necesidad de contar con un buen balance de la situación total, obligó a los monarcas y a su Consejo a reiterar la disposición inicial. Correspondió a Felipe III dictar en San Lorenzo del Escorial el 22 de agosto de 1620 una disposición que imponía a los virreyes entregar a sus sucesores un informe amplio. Felipe IV, el 15 de marzo de 1628, insistiría en esa obligación al disponer que

los virreyes, cuando acabaren de servir sus cargos, entreguen a los sucesores en ellos, todas las cartas, cédulas, órdenes, instrucciones y despachos que de nos hubieren tenido en todas materias de gobier-

no espiritual y temporal guerra y hacienda, particularmente en lo tocante a la doctrina, conversión, propagación y tratamiento de los indios, y *una muy copiosa relación aparte de lo que en cada punto y caso particular, estuviere hecho o quedare por hacer, que les sea instrucción y sobre todo, de su parecer, de forma que el sucesor quede capaz y con la claridad que importa el acierto de las materias de su cargo.*

Esta disposición, que se recogió en la *Recopilación* de 1680, emplea dos veces el término "instrucción". La primera aparece cuando se menciona que los virreyes deberían guardar y entregar a sus sucesores las instrucciones recibidas, esto es, las órdenes que normaron su conducta. La segunda señala que la relación que deben dejar debe "servirles de instrucción", esto es, de enseñanza, de medio de conocimiento. Es este sentido el que origina que a veces el nombre de la relación, memoria, advertimientos, etcétera, sea también designado como instrucción. En un caso se trata de un mandato o disposición, en otro, de medio de intruirse, de conocer algo.

A partir de las disposiciones de Felipe III de 1620 y de Felipe IV de 1628, los gobernantes de la Nueva España al redactar su memoria y entregarla a sus sucesores, decían que lo hacían en virtud de esas disposiciones, las cuales, como ya señalamos, existían desde los años del emperador Carlos V, aun cuando no estuvieran expresadas con la amplitud como aparecen en las normas de los Felipes III y IV.

### III. CONCEPTUACIONES DEL VIRREY NOVOHISPANO

En los mandamientos que el emperador Carlos I dio a Antonio de Mendoza el 17 de abril de 1535, se consigna claramente la idea de cómo había de ser el virrey y presidente de la Audiencia de Nueva España, y se indican los atributos que debería llenar. En el primero se le otorga el cargo con base en su "prudencia y fidelidad"; en el segundo caso en su "suficiencia, habilidad y fidelidad". Se dispone también que todos los funcionarios residentes en Nueva España, "vos hayan y reciban y tengan por nuestro Virrey y Gobernador y os dejen y consientan libremente usar y ejercer los dichos oficios". Y en el nombramiento como presidente de la Audiencia hallamos lo siguiente: "y que goceis y vos sean guardadas todas las preeminencias, prerrogativas, inmunidades y libertades, que por razón de ser nuestro presidente de la dicha nuestra audiencia, debeis haber y gozar y vos deben ser guardadas".

Aquí vemos cómo a través de esas designaciones se confería a Mendoza omnímoto poder, una calidad sólo semejante a la del monarca, pues se le consideraba su representante nato, su *alter ego*, en el lenguaje institucional. Los mismos documentos revelan la confianza que en él se tenía, basada en los atributos ya señalados. En las instrucciones que se le dieron el mismo 17 de abril y el 25 del mismo mes se le reitera que "confiado de vuestra fidelidad y conciencia y celo que teneis a nuestro servicio" y también: "en lo cual entenderéis con aquel cuidado y diligencia, fidelidad y buen recaudo que yo de vuestra prudencia confío".

Esos calificativos no eran vanos, meros elogios para estimular al funcionario que iba a desempeñar cargos tan delicados, sino condiciones que como gobernante debería ejercer: prudencia, fidelidad, celo, diligencia y conciencia, cualidades físicas, espirituales e intelectuales, que armónicamente debían ponerse en juego para realizar cumplidamente las delicadas funciones que se le encomendaban.

El mundo que se le confiaba debía estar regido y amparado por esos atributos. Los religiosos, quienes, según los juicios de los funcionarios, representaban el medio más eficaz para realizar la evangelización, el instrumento idóneo para proteger a los naturales, expresaron con suficiente claridad su idea del gobernante, las condiciones que deberían poseer para ejercer satisfactoriamente su misión. Un franciscano que mucho se preocupó por los naturales, que escribió largos folios sobre su naturaleza y cultura y sobre la labor que él y sus hermanos de religión efectuaban, fray Jerónimo de Mendieta, expresó su opinión acerca de los virreyes. Señalemos que a Mendieta (llegado a México de veinte años en 1554) le tocó vivir en Nueva España cuando la regía Luis de Velasco I, probo y buen gobernante. De toda suerte la situación social y política era conflictiva, la labor evangelizadora se tornaba difícil y la situación de los naturales era mala. Pues bien, en una carta que Mendieta escribió el 1º de enero de 1562 a fray Francisco de Bustamante, y en otra que escribió al rey el 8 de octubre de 1565, expresa su opinión sobre el virrey. En la primera, ya a la vista la mayoría de edad de Velasco y sus dolencias, señala que el que lo suceda debe ser "un Virrey que represente de veras la Real persona", tanto en autoridad como en la identificación continua de una política "sinceramente cristiana en Indias". El virrey en la segunda, ya fallecido Velasco, "debe ser siempre una persona ilustre", "el mas temeroso de Dios y mas prudente y recto que se pudiere", pues la evangelización de los indios era una misión conferida a los reyes, los cuales debían entregarla a los frailes apostólicos.

En los *advertimientos* que don Martín Enríquez dejó al conde de la Coruña en 1580, luego de recomendarle mantuviera exacta concordia con la Audiencia, pues sólo a base de conformidad y paz se podía gobernar, se explaya en el punto segundo sobre la actividad virreinal, y así dice:

Después de esto sabrá V. S. que aunque juzgan en España que el oficio de Virrey es acá muy descansado y que en tierras nuevas no debe haber mucho a que acudir, a mi me ha desengañado de esto la experiencia y el trabajo que he tenido. Y lo mismo hará V. S. porque yo hallo que sólo el Virrey es acá dueño de todas las cosas que allá están repartidas entre muchos. El sólo, ha de tener cuidado que cada uno habrá de tener en su propio oficio, no solamente seglar sino también eclesiástico; y si así no lo hace hallarán muchas faltas en algunos, las cuales dan mucha congoja a una buena cabeza. Y si la principal obligación de un virrey es no permitir cosa mal hecha a ninguno de sus miembros, considere V.S. el trabajo que será menester para velar sobre todos. Y fuera de esto no hay chico ni grande ni persona de cualquier estado que sepa acudir a otro sino al Virrey en toda suerte de negocios que espantan. Porque hasta los enojos y niñerías que pasan entre algunos en sus casas, les parece que sino dan cuenta de ello al Virrey no puede haber buen suceso. Y he visto yo que la tierra pide esto y que el Virrey ha de ser padre de todos y que para ello ha de pasar por todo esto y poner la mano en todo y oírlos a todas horas, sufrirlos con paciencia. Me ha sido forzoso hacerlo y esto mismo procure hacer V. S. y en acudir a otras obligaciones forzosas que son solamente del Virrey, que es el amparo de todos los monasterios y hospitales y mucha gente pobre y desamparada que hay en esta tierra, huérfanos y viudas, mujeres e hijos de conquistadores y criados de S. M., que pasarian mucho trabajo si el Virrey no mirase por todos.

Y en el tercer apartado, este recto gobernante agregaba:

Ya trae V. S. entendido que dos repúblicas hay que gobernar en esta tierra que son indios y españoles; y para lo que principalmente S. M. nos envía acá es para lo tocante a los indios y su amparo, y es ello así que a esto se debe acudir con mas cuidado como parte mas flaca, porque son los indios una gente tan miserable que obliga a cualquier pecho cristiano a condolerse mucho de ellos. Esto ha de hacer el Virrey con mas cuidado, usando con ellos oficio de propio padre; que es por una parte no permitir que ninguno lo agravie, y por otra no aguardar que ellos acudan a sus causas porque nunca lo harán sino darselas hechas, habiendo visto lo que les conviene como lo hace el

buen padre con sus hijos. Esto ha de ser sin hacerles costas ni gastos, porque los mas de ellos no tienen de donde puedan sacar un real sino se venden, ni sus negocios son de calidad ni cantidad que les sea mas útil conformarlos en la uña.

De esta opinión de Enríquez de Almanza deducimos que el anhelo de fray Jerónimo de Mendieta se cumplía, pero también advertimos cómo desde el inicio del gran virreinato el gobierno tendió a ser paternalista y a centralizarse. El virrey significaba la omnipotencia, y a ella había que acudir para todo. Ella debía vigilar la administración entera para que no fallara, y tomar en sus manos aun las cosas más nimias, cuya atención debía corresponder a funcionarios delegados. Hoy, en medio de nuestro presidencialismo omnipotente, advertimos el mismo hecho. La política de solidaridad es la que ya preconizaba el buen virrey, el cuarto que México tuvo. Antes de seguir adelante debemos preguntarnos: ¿en los virreyes de México hubo un auténtico interés por la nación que gobernaban, un sentimiento por resolver sus problemas, por engrandecerla y cohesionarla, por construir aquí un reino semejante a los de España, o fueron simples funcionarios coloniales?

Ante algunos de los testimonios aportados, debemos responder afirmativamente que Nueva España contó con virreyes que más de ser auténticos estadistas, fueron gobernantes que comprendieron las circunstancias total del país, sus problemas, deficiencias, carencias y trataron de resolverlas. Fueron auténticos padres de la nación y fieles representantes de la política de altura que preconizaran la reina Católica y el emperador Carlos I. Afortunadamente en el siglo xvi abundaron este tipo de gobernantes.

Habría que meditar hondamente para decidir con certeza ante las preguntas señaladas. Con seguridad debemos afirmar que los virreyes del siglo xvi fueron excelentes, que realizaron positiva acción gubernamental, constructiva y equilibrada; que manejaron con eficacia y honestamente la administración pública y que se esforzaron por mantener un sano equilibrio político con el Poder Judicial representado por las audiencias y con la Iglesia, fuerza muy importante desde entonces. Comprendieron muy bien a la sociedad que regían: indios, españoles, mestizos y castas, aun cuando no comprendieron el enorme trauma que la conquista provocó en los primeros, el desplome de su mundo, de su cultura, lo que dio lugar a que ante su dolorida indiferencia y resistencia, se originara y emplearan el calificativo de indolentes y perezosos y de resistentes a los cambios.

Si ven con simpatía y hasta afecto paternal a los indios, es indudable que existe también en la mente de estos gobernantes un trasfondo de superioridad propio del dominador, y aunque se duelen de su miseria e ignorancia y aceptan su racionalidad y aplicación en todos los trabajos materiales y disciplinas del intelecto y del espíritu, estiman que pesa en ellos la fuerza de su antigua cultura, sus costumbres ancestrales, lo que les impide, según ellos, tener la conformación espiritual, intelectual y sensorial para ser la base de la Iglesia indígena que se necesitaba formar. De ahí la reticencia de Mendoza, coincidente con la de Zumárraga a que recibieran las órdenes sagradas. Esa reticencia hay que colocarla también como proyección de la política estatal muy clara posteriormente, que temía que a través de las diferencias religiosas se provocara una escisión política.

Los virreyes de la decimosexta centuria fueron hombres con excelente experiencia político-administrativa y funcionarios leales al monarca que los designó. Supieron cumplir con tino las instrucciones que les dieron; tuvieron también carácter firme, opinión personal arraigada; ninguno de ellos fue un cumplidor incondicional de las decisiones del monarca y del Consejo; supieron ser respetables y respetados, y acataron con altura las normas esenciales que se les dieron. Si ellos cumplían celosamente unas instrucciones que reflejaban muy bien la política indiana del rey o de la monarquía reinante, también supieron tomar por ellos mismos decisiones ante situaciones conflictivas y ejercitar iniciativas que consideraron prudentes y necesarias. La política metropolitana sujetó su acción y les impidió aplicar y hacer cristalizar un proyecto de nación surgido de su propia experiencia. De Mendoza a Enríquez encontramos elementos que nos permiten vislumbrar qué clase de sociedad deseaban formar, y cómo ese deseo se frustró por muchos imponderables. Pese a que sentían los impulsos y anhelos de la sociedad mexicana, los lazos que los ligaban a la metropoli y sus intereses les impedían apoyar aquellos anhelos con firmeza, por más que los encontraran justos y razonables. Podría uno pensar que la disposición del marqués de Falces se debió a cierta complacencia con la sociedad mexicana, cosa que le ocurrió al final de la administración virreinal a otro gobernante, a Iturrigaray.

Pero dejando a un lado estas digresiones aplicables a los gobernantes de la primera centuria de administración virreinal, prosigamos con el examen de la conceptualización de la función de virrey.

Crítico muy próximo a los primeros gobernantes, Juan de Matienzo dejó precioso testimonio que recoge Hanke en la breve explicación re-

ferente a Mendoza en *Los virreyes españoles*. . . La primera parte del mismo se refiere al propio don Antonio y dice:

Quiero advertir a los gobernadores que tomen ejemplo de aquel famoso Virrey don Antonio de Mendoza, luz y espejo de todos los que fueren, que era tan amigo de hombres virtuosos, que no proveía corregimiento ni otro oficio, sino a lo que él sabía que lo eran y tenían la fama, lo cual fué causa que todos los que pretendían oficios de justicia, u otros cargos, procurasen de vivir virtuosamente para le contentar y para ser proveidos y nunca a hombre por el proveido en la Nueva España, donde él gobernó, dejó de mejorarle en el cargo, habiendolo hecho bien en el primero, y con esto convidaba a los hombres a vivir en paz y bien. No tenía respeto, como otros lo han tenido que fuesen sus criados o amigos, sino a que fuesen idoneos, cuales para semejantes cargos y oficios se requerían, y concluyendo, digo que un hombre virtuoso y buen cristiano nunca yerra.

Y en cuanto a los atributos que estimaba debieran tener quienes ocupasen ese cargo, escribió como sigue:

Que sea hombre virtuoso; cristiano probado y conocido por tal en su niñez, mocedad y madura edad y en toda su vida; como dice Platón, que tenga buena fama, porque no le basta ser bueno, sino tuviere buena opinión; que sea republicano y aficionado a cosas de república, y dado a ello, y tenga experiencia de las cosas de la tierra que hubiere que gobernar, porque el que no lo sabe es mas osado para intentar y hacer alguna cosa con que se pierda la tierra.

Ha de tener gran cuidado de la república: aquel que tiene mas cuidado de ella, que mas la ama y aquel que la ama mas, que tiene prendas en ella y del bien o mal que a la tal república sucediere, le quepa a él su parte, como dice Platón. De aquí es que no solo no es dañoso estar el gobernador hacendado en este reino, y arraigado él y sus hijos en él, mas aún es necesario, porque es cierto que lo amará mas y procurará mas la conservación que el que no piensa permanecer, como se ha visto por experiencia, que los tales que vienen por cuatro años o poco mas, no procuran tanto por la conservación de la tierra, como la procurarían si hubiesen de ser perpetuos, lo cual convendría mucho, (como dice Aristóteles); mas pensando de haberse de ir luego, procuran de disfrutar la tierra en gran daño de ella, pensando que sirven en ello a Su Majestad, y antes es muy gran daño para su Real Hacienda, porque si se fuese medio para perpetuar la tierra, rentaría a Su Majestad tres veces mas, y los indios serán mejor tratados; mas buscan algunos su provecho, aunque de ello venga daño a Su Majestad y a todo el reino.

Advertimos cómo la opinión de Matienzo contradice la política seguida por la Corona, que disponía libremente de la duración de los nombrados por ella en el puesto de virrey, e impedía, como fue el caso de Velasco II, que sus hijos pasasen con él a Indias. En los desig-nios de la corte hay que ver otras razones muy diferentes a las que sostenían Matienzo y otros publicistas.

Un gran gobernante del siglo xvii, el obispo angelopolitano Juan de Palafox y Mendoza, en la *Relación* que escribió en 1642 dejó im-portante serie de reflexiones en torno de la actividad virreinal, refle-xiones muy bien organizadas, como que salían de su alta capacidad de estadista y comprensión de las múltiples actividades inherentes al cargo de Virrey. Palafox dice:

El cargo del Virrey de estos reinos no tiene príncipes confinantes como el de Nápoles, Milán, Sicilia y gobierno de Flandes donde es necesaria muy despierta y advertida atención para los puntos del Estado; y así todo él se reduce a conservar estas provincias en paz y en justicia, mirar con amor la hacienda del Rey, amparar a los indios, dar bueno y breve despacho a las flotas y armadas, defender las costas del mar de invasión de enemigos, excusar dentro de estos reinos discordias públicas y finalmente, encaminar todas las materias al mayor servicio de Dios y de S. M.

Luego de hacer algunas consideraciones, propone una serie de puntos que miran a las relaciones que ese funcionario tenía que mantener con la sociedad, la administración eclesiástica y la judicial, y cuyos enun-ciados generales son los siguientes:

Honrar la nobleza con agrado; mantener al pueblo de México con bastante abundancia de bastimientos, señaladamente, trigo, maíz y agua; porque como quiera que el mas ejecutivo y sensible dolor para él es la falta de alimentos, con gran facilidad se destemplan con esta ocasión, como se ve cada día en el pueblo de Nápoles, Palermo y otras partes, donde han llegado a quitar la vida a los ministros y puesto en cuidado al gobierno [...] Excusar en las posibles com-petencias con cualesquiera cabeza a quien pueda tener amor o reve-rencia el pueblo, como sería el arzobispo de esta metrópoli o cuerpo de la audiencia [...] que el Virrey ayude a los prelados eclesiásticos y regulares que fueren mas virtuosos a la reformación prudente de los súbditos; [...] Honrar a las religiosas con pia devoción, asistiendo a sus festividades y socorriéndolas en cuanto buenamente se pu-diere [...] en las competencias que se ofrecieren con la audiencia, ajustarse a las cédulas y órdenes de S. M. sujetando a ellas el propio

dictamen e inclinación; pues es justo que sean superiores las leyes y cédulas del Rey Nuestro Señor, al mas superior ministro [...]. Con el visitador y cualquiera que tuviere comisiones subdelegadas de S. M. conviene tener buena y estrecha correspondencia, pues son entre ambos ministros de un mismo rey y buscan un mismo fin [...]. procurar en ocurrencias graves y que puedan despertar desasociados en estos reinos gobernarse con parecer del real acuerdo, y, si fuere necesario, con el de otros ministros o varones doctos y experimentados, dejándoles libres el sentir y el decir [...].

Y luego de referirse a algunos asuntos referentes a la defensa interior del reino, concluye:

conviene mucho no usar de muchos remedios a un mismo tiempo, aunque sea en cosas muy necesarias y útiles al servicio de S. M. o causa pública, señaladamente en imposiciones de tributos, porque como quiera que materias de este género y otros de reformation todas son odiosas, es necesario que se vayan sucediendo unas a otras y que se de lugar a que respiren el sentimiento y la queja juntos, contrarios y opuestos efectos al intento, teniendo por el mayor tributo la conservación de la paz y el amor de los vasallos, el cual suele dar con suavidad lo que niega la obligación, sin aquellos medios que hacen oposición a las voluntades humanas, que es conveniente conservar y beneficiar en los vasallos para que fructifiquen en el servicio de su rey con duración y perpetuidad y esta atención debe preferirse a todas, pero con ella justo es que sirvan los reinos a su rey al paso que lo va dictando y solicitando la necesidad y diferencia de los tiempos.

Con este lenguaje propio de un doctrinario político del siglo xvii, como lo fue también Saavedra Fajardo, el obispo de Puebla, gran político, riguroso gobernante y piadoso prelado, señalaba las cualidades y función esencial de los virreyes. Su actuación en ese puesto se ajustó totalmente a su pensamiento doctrinal.

En la centuria siguiente rigió el virreinato otro gran gobernante, el segundo conde de Revillagigedo. Su actuación, principalmente, muestra el alto concepto que tenía de ese cargo; la rica y extensa documentación que dejó y su amplia memoria, que si no escribió personalmente sí revela el fondo de su pensamiento y experiencia política, nos sirven para deducir el concepto que tenía de la misión del virrey. Pero espiguemos algunas de sus afirmaciones.

Una de las ideas centrales contenidas en sus escritos se refería a la dependencia rígida de la metrópoli, el centralismo absoluto que

aquella imponía y que dificultaba el gobierno flexible y oportuno del reino. Él sentía que la administración peninsular representaba una intromisión que a la vez que estorbaba era contraproducente.

Afirma además que "el empleo de Virrey es uno de los de mayor autoridad en el concepto común, y cuando se debe ejercer a una distancia tan grande, como la que hay desde estos reinos a la corte, prueba bien indubitavelmente la confianza con que el Monarca honra al vasallo, a quien se digna elegir para que represente en ellos su persona". Esto, y el párrafo que sigue revelan el principio esencial en que reposaba ese puesto, el de la confianza, la credibilidad y la honestidad, tal como se le había señalado a Mendoza. Al referirse a las normas de la *Recopilación* ya glosadas dice: "Se manda en ella que en todas las cosas, casos y negocios que se ofrecieren, hagan lo que les pareciere y vieren que conviene, y provean toda aquello que SM. mismo podría proveer de cualquier calidad y condición que sea en las provincias de su cargo, en lo que no tuvieren especial prohibición." Y añade: "A todos los cuerpos y personas en particular se les previene que los obedezcan y respeten, y a su órdenes, sin excusa ni interpretación, y sin consultar a S. M. como si fueran firmadas de su real mano."

Pero adelante observa algo que había molestado grandemente a uno de sus antecesores, igualmente gobernante excelente, Bucareli y Ursúa, que las facultades que éstos tenían se habían disminuido: "Así se estableció en los principios la dignidad del Virrey, y debio ser muy respetable; pero actualmente sucede que no se pueden verificar tan útiles disposiciones, porque se han ido sucesivamente disminuyendo las facultades en todos aspectos". Y concluye con dos párrafos que no tienen pierde por su claridad y acierto:

En mi concepto, el primer pie de autoridad sobre que se establecieron los virreyes, y de que ya he hecho mención, era mucho mas ventajoso al servicio del Rey, y al beneficio y aumento de estos reinos. Mal se obedece a aquel de quien nada se espera: la dependencia es la medida del respeto: y así se necesitaría que el Virrey tuviese mas arbitrio en premiar y castigar, para que se hiciese obedecer y respetar como era conveniente [...] Pudieron los excesos de algunos dar motivo para que se les coartasen las facultades; pero sería lo mejor en tales casos, castigar sus personas, y deponer de sus empleos a los que abusaren de la autoridad de ellos, que debe ser muy respetable y superior a todas, si el rey quiere tener un medio y conducto seguro, para que sus mandatos sean obedecidos y ejecutados, sin excusas ni

tergiversaciones nacidas de los fines particulares que animan regularmente a los cuerpos y personas poderosas.

Estas sabias reflexiones de uno de los mejores virreyes nos muestran dos cosas: que los virreyes podían, sujetándose a la ley cuyo imperio debía ser inalterable, realizar un buen gobierno, actuar con independencia y criterio propio, con base en un examen atento de la realidad. El poder que tenían era suficiente, normado por el derecho para imponer un programa gubernamental que beneficiara a la monarquía y a sus vasallos, pero el director de ese programa debía ser el propio virrey. Si bien Revillagigedo se queja de la sujeción, no piensa que la dependencia debe cesar, sino ser más flexible, posibilitando que los gobernantes rigieran los reinos a su cuidado con inteligencia, prudencia y honestidad, cualidades esenciales en todo mandatario. Don Vicente de Güemes puede equipararse, por la realización de un programa de gobierno que él contribuyó a formar, por su eficacia y entrega total a hacerlo realidad, con los soberbios funcionarios que tuvieron en sus manos el virreinato en el siglo xvi.

La trayectoria de esas concepciones revela cómo muchos de los virreyes novohispanos fueron no simples ejecutores de unas instrucciones dadas desde lejos y muchas veces ajenas a la realidad, sino estadistas que si bien por los lazos de lealtad que mantenían con la monarquía, no pensaron en una separación de ella, sí actuaron en beneficio de la sociedad y de la tierra puestas a su cuidado.