

Burocracia y poder en el Panamá del Quinientos

M^a del Carmen Mena García
Universidad de Sevilla

La administración de los territorios indianos por parte de la Corona española se caracterizó desde bien temprano -una vez que la realidad de lo descubierto superó con creces las expectativas iniciales- por una fuerte centralización. La constatación del ensueño del oro y el dominio progresivo de nuevos territorios otorgó al Estado un poder y unos recursos financieros sin precedentes hasta entonces. De ahí que inevitablemente se esforzara por controlar de manera efectiva tan distantes y valiosos territorios mediante el férreo ejercicio de su autoridad, atajando, desde el mismo momento en que fue consciente de su alcance, los amplios privilegios otorgados a Colón y las aspiraciones señoriales de los "primeros conquistadores". La revuelta de los comuneros en España fue un precedente demasiado aleccionador para que Carlos V no vislumbrase a tiempo que un Estado débil estaba abocado a su descomposición interna. Los territorios hallados en el Nuevo Mundo se revelaron lo suficientemente valiosos como para evitar incurrir en nuevos errores.

En efecto, las comunidades surgidas en América obtuvieron, por merced de la Corona, títulos y escudos de armas en recompensa a los servicios prestados pero no lograron, en cambio, participación efectiva alguna en el gobierno local, a excepción de la que pudieron tener en los cabildos, ya de por sí bastante limitada por las cortapisas del mismo Estado.

Hubo, no obstante, como acertadamente señala Zorraquín Becú¹, una cierta intervención en los asuntos de gobierno -al margen de todo marco institucional- mediante las informaciones y memoriales de agravios remitidos con cierta asiduidad a España por los vecinos, sobre todo por la élite local, que se aseguró así un medio de intervenir en la solución de los problemas, adecuándolos a sus respectivos intereses.

¹ Zorraquín Becú, Ricardo: *La organización de las Indias en los tiempos de los Austrias*. En "Historia General de España y América", vol. VII, p. 621. Ed. Rialp, Madrid, 1982.

La centralización de tan vastos territorios fue llevada a cabo mediante la organización jerárquica de la autoridad, implantada en Indias a través de un funcionario bien capacitado y de probada lealtad regido por el Consejo de Indias, órgano supremo en los asuntos del Nuevo Mundo hispano, que desde Castilla vigilaba -pese a las enormes distancias existentes y pese a las lentas y difíciles comunicaciones de la época- para que la maquinaria estatal no se detuviese por un instante.

Indudablemente, el sistema traía aparejado múltiples inconvenientes: uno de ellos, y no el menos importante, fue el de la lentitud administrativa, acentuada luego en tiempos de Felipe II, ya que, en efecto, como afirma Parry, el centralismo se logró en Indias a costa de la iniciativa local y de la velocidad de acción².

La diversidad de jerarquías establecidas en la administración colonial, a través de un enorme cuerpo burocrático de funcionarios principales y subordinados, aseguraba un control y una vigilancia más efectiva de los unos a los otros, limitando así posibles abusos y dividiendo el poder. Parece evidente que al deseo de controlar con absoluta eficacia la actuación de los burócratas coloniales acompañó siempre un cierto sentimiento de recelo por parte del Estado sobre las rectas intenciones de sus servidores, bajo el temor de cualquier posible brote señorialista.

Un complejo sistema de equilibrios y restricciones, junto con la existencia de una concienzuda red de información, que canalizaba todo tipo de memoriales y relaciones para paliar así el inevitable desconocimiento de la realidad de los asuntos indianos, aseguraba ciertamente a todas las partes ser oídas y mantenía al gobierno continuamente informado, pero dilataba, a veces hasta la desesperación, el desenlace final de los problemas y perjudicaba a la postre la eficacia administrativa; eficacia que constituía ya de por sí un auténtico reto, dadas las enormes distancias que separaban la metrópoli de las Indias y las lentas y difíciles

² Parry, J. H.: *El Imperio español de Ultramar*. Ed. Aguilar, Madrid, 1970, p. 179.

comunicaciones, de tal manera que lo más usual era que una orden tardase uno o dos años, desde que salía de España, en ser aplicada. Pero, incluso cuando la decisión había sido tomada, el uso bastante extendido en Indias de la tradicional fórmula "se obedece, pero no se cumple" podía aplazar aún más la adopción de una medida impopular. Si bien es cierto que la citada fórmula, legalmente aceptada, actuó a modo de válvula de escape y prestó una cierta flexibilidad al sistema al permitir a los funcionarios coloniales asumir el riesgo de sus propias decisiones, postergando la aplicación de la ley cuando los intereses locales no eran acordes con las órdenes dictadas desde la metrópoli. Claro está que el estado siempre se reservó la última palabra ante este tipo de actuaciones, dado que disponía de dos mecanismos de control que a la postre resultaron sumamente efectivos. Nos referimos a las instituciones de la *Visita* y del *Juicio de Residencia* mediante las cuales el funcionario debía rendir cuentas de su actuación durante el desempeño del cargo y al finalizar el mismo.

La organización del dominio español en América derivaba de la estructura estatal metropolitana y descansaba en cuatro diferentes burocracias que ejercían sus funciones por delegación real: una de ellas de carácter general (Gobierno) y las otras tres especializadas en cuanto que su ejercicio requería de una sólida formación: la administración de justicia, la de la Real Hacienda y el ejército.

La autoridad ejecutiva corría a cargo del Virrey que en su condición de "alter ego" del monarca español era la máxima autoridad indiana. De él dependían los Gobernadores o Presidentes-Gobernadores (en caso de que ejerciesen la presidencia honoraria de la Real Audiencia instalada en su distrito). El cargo de Virrey reunía tres competencias de diversa índole: gobernador, capitán general y presidente de la Audiencia. Algunos Gobernadores, sobre todo en territorios de importancia estratégica, asumieron también el cargo de Capitán general y con ello el mando supremo del ejército en su distrito, dado que en su mayoría se trata de hombres de "capa y espada", militares prestigiosos, quienes son distinguidos con estos nombramientos.

Funcionarios reales de rango inferior lo constituyen los Corregidores y Alcaldes Mayores encargados de administrar territorios de menor tamaño y relevancia.

El más fuerte contrapeso de la autoridad ejecutiva lo ejercían los organismos colegiados de las Audiencias que, al igual que su modelo castellano, eran las encargadas de administrar justicia, si bien muy pronto adquirieron más amplias competencias en virtud de sus responsabilidades ejecutivas y legislativas, llegando incluso en determinados casos a ejercer funciones de gobierno. Se trata ésta de la rama más especializada de la burocracia indiana, compuesta por hombres de carrera ("letrados") cuya formación profesional había quedado suficientemente demostrada en la península antes de ser nominados para los tribunales coloniales, mediante un avance muy definido de promoción en el escalafón o "ascenso"³.

³ Burkholder, Mark A. y D.S. Chandler: *De la impotencia a la autoridad (La Corona Española y las*

La administración de los fondos públicos corrió a cargo de los "oficiales reales". Se denominaba con este apelativo genérico a verdaderos profesionales de la Hacienda del Estado: tesoreros, contadores, factores y veedores que administraban las Cajas Reales, llevando su contabilidad, recaudando gravámenes o realizando pagos bajo la supervisión del gobernador o virrey de la zona.

El ramo militar fue la cuarta jerarquía especializada de la administración indiana y en contra de lo que pueda esperarse -dado que el dominio territorial de la Corona española fue implantado en Indias por el ejercicio bélico- desempeñó un papel de segundo orden.

Las expediciones de conquista no se transformaron en unidades militares permanentes, siendo los propios vecinos los encargados de defender el territorio mediante un sistema de milicias voluntarias. Sólo en enclaves vitales -puertos y lugares costeros, sobre todo- por su alto valor estratégico, se establecieron reducidas guarniciones militares denominadas "Presidios" para custodiar una serie de fortificaciones permanentes, como las que se construyeron en el Istmo de Panamá, a fines del siglo XVI y comienzos del XVII.

En el plano teórico, las cuatro burocracias citadas: de gobierno, justicia, hacienda y militar eran independientes entre sí. En la práctica, ya hemos visto cómo muchos oficiales públicos llevaban anexo una o varias funciones pertenecientes a otras ramas de la administración. Con este sistema se acumulan cargos en una misma persona y se ahorra de paso en el pago de salarios⁴.

La descripción de la estructura administrativa de las Indias, esbozada a manera de prólogo, conviene a nuestro propósito ya que nos adentra en la realidad panameña, objeto de nuestro estudio: ¿Cuáles fueron los componentes de la alta burocracia de Tierra Firme a lo largo del siglo XVI?. O, lo que es igual, ¿quiénes fueron los principales depositarios del poder político en aquella época?.

Hasta 1538, el territorio de Castilla del Oro o Tierra Firme estuvo regido por un gobernador. Pero a partir de esta fecha, con la creación de la Real Audiencia de Panamá, las tareas de gobierno fueron encargadas a los magistrados que componían aquel órgano de justicia. Así, durante los primeros años del funcionamiento de la Audiencia panameña fueron los oidores quienes asumieron el gobierno de la provincia, bajo la dirección, durante el tiempo que reside en Panamá, del licenciado Vaca de Castro, quien había sido comisionado, en 1540, para presidir la Audiencia y colaborar con los oidores en los asuntos de gobierno, ya que no recibió la facultad de encargarse privativamente de ellos.

Al trasladarse, en 1543, la Audiencia panameña a la de los Confines, con sede en Guatemala, fueron varios los corregidores enviados a Panamá, a veces para resi-

Audiencias en América, 1687-1808) Ed. F.C.E., México, 1984, p. 16.

⁴ Céspedes del Castillo, Guillermo: *América Hispánica (1492-1898)*, tomo VI de la *Historia de España* dirigida por Manuel Tuñón de Lara. Ed. Labor, Barcelona, 1983, p. 238.

denciar al gobernador de turno y ejercer interinamente las funciones de gobierno hasta la llegada de un sustituto, aunque es posible que intencionadamente se quisiera evitar el nombramiento de gobernadores o figuras militares en el territorio, tras la promulgación de las Leyes Nuevas (1542).

En 1563, con el restablecimiento de la Audiencia de Panamá, transcurridos veinte años de su supresión y traslado a Guatemala, se vuelve a un periodo de gobierno colegiado en el que presidente y oidores desempeñan conjuntamente las tareas gubernativas, aunque sometida a la del Virreinato peruano como autoridad superior; situación que se mantendrá inalterable hasta 1596, fecha en la que se nombra el primer presidente gobernador *de capa y espada* en Panamá en la persona de don Alonso de Sotomayor, capitán general de Tierra Firme. El nombramiento de un titular no togado respondía a múltiples razones, pero en especial a las relacionadas con la seguridad interna y externa del país que desde hacía años corría un serio peligro ante la severa amenaza que suponía el asedio de piratas y corsarios y su alianza con los negros cimarrones panameños.

La administración de los fondos públicos corría a cargo, como ya vimos, de los funcionarios reales: tesorero, contador y factor, si bien en los primeros años existió también un veedor, cargo desempeñado por Gonzalo Fernández de Oviedo.

Durante cierto tiempo funcionó una Caja Real en Nombre de Dios, en la terminal atlántica del Istmo, con oficiales independientes de los de Panamá: tesorero y contador, respectivamente, para cada sede. Si bien esta innovación duró sólo seis años, de 1571 a 1577, fecha en la que se vuelve a la situación anterior con la supresión de las Cajas de Nombre de Dios y el nombramiento de tres oficiales reales, que asumen todas las funciones hacendísticas del territorio.

En el cuerpo burocrático implantado por la monarquía española en las Indias fue perfilándose con el transcurso de los años sobre un esquema cargado de idealismo y nada fácil de sobrellevar, según el cual se tendió a marginar al funcionariado de la sociedad local, tratando de impedir por todos los medios la corrupción de la justicia y de la administración pública. En realidad, tal y como señalan numerosos reglamentos dictados a lo largo de casi dos siglos y recogidos en la Recopilación de las Leyes de Indias, el Estado diseñó la sociedad americana sobre la base de un estricto dualismo integrado por vecinos y funcionarios entre los cuales se procuró evitar cualquier tipo de relación estrecha⁵. Los funcionarios, en consecuencia, debían constituir una casta profesional cerrada y al margen de la sociedad en la cual iban a prestar sus servicios, carente de lazos estrechos con las personas y grupos de intereses de su jurisdicción con el objeto de asegurar su absoluta pureza e independencia de juicio y su integridad moral y profesional. Numerosas ordenanzas pusieron trabas a los derechos y libertades de estos hom-

⁵ Vid. Navarro García, Luis: *Honra, pobreza y aislamiento de los oidores indios*. En "Temas Americanistas", nº 1 (Sevilla, 1982), pp.11-15.

bres, pero luego en la práctica, como ya veremos, no lograron conseguir el objetivo más inmediato cual era el aislamiento social del grupo dentro de su ámbito jurisdiccional. Los ministros de la Corona aunque de reconocidos méritos y probada fidelidad distaron mucho de convertirse en *guardianes platónicos*, con palabras de John L. Phelan, pues los propósitos utópicos son por su misma esencia difícilmente realizables⁶.

Tal vez, una de las prohibiciones más severas fue la destinada a impedir el establecimiento de vínculos matrimoniales en el territorio⁷. De 1575 data la prohibición de matrimonio para virreyes y oidores, ellos o sus hijos, con personas nacidas en su distrito; siendo aplicada la misma, a partir de 1582, también para gobernadores, corregidores y alcaldes mayores. Por lo que respecta a los oficiales reales, no podían casarse con hijas, hermanas o parientes, dentro del cuarto grado, de los otros oficiales de su distrito, pero sí podían hacerlo con otras mujeres nacidas en la tierra, por lo que se considera que gozaban de un cierto trato privilegiado en comparación con el resto del funcionariado indiano, a quien estaba vedado de forma absoluta el casamiento en Indias.

Asimismo, en lo que respecta a los funcionarios de justicia, no les estaba permitido tener una vivienda en propiedad o alquiler, ya fuera para su uso personal o para un necesario esparcimiento, pues residían en viviendas oficiales, siendo el fundamento principal de esta interdicción evitar por cualquier medio que los oidores establecieran relaciones de negocio con los vecinos que comprometieran de algún modo la administración imparcial de la justicia. Ese y no otro es el fundamento legal que prohíbe a los funcionarios hacer amigos en su distrito o dejarse acompañar por los vecinos⁸.

Indudablemente, tales prohibiciones y otras que a continuación analizaremos, de haberse cumplido a rajatabla habrían abocado al funcionariado indiano y a sus familiares a una completa marginación de la sociedad que administraban, a un aislamiento realmente inhumano. Pero ocurre que las leyes son dictadas para ser burladas y los funcionarios, ajenos a esa misión de élite idealizada y desprendida de todo interés mundano que le había sido asignada por el Estado al que prestaban sus servicios, comenzaron a casarse, ellos y sus familiares, y a participar en muchas de las actividades económicas emprendidas en el territorio de su jurisdic-

⁶ Phelan, John, L.: *The Kingdom of Quito in the Seventeenth Century* Madison, 1967, p. 153.

⁷ Vid Ripodas Ardanaz, Daisy: *El matrimonio en Indias. Realidad social y regulación jurídica*. Buenos Aires, 1971.

Sánchez Bella, Ismael: *La organización financiera de las Indias*, E.E.H.A., Sevilla, 1968, p. 147

⁸ En los inicios de la colonización de Castilla del Oro se prohíbe ya que los Oficiales Reales se dejen acompañar por los vecinos públicamente, dado que se había llegado a ciertas actuaciones abusivas. Así, en 1525, se establece una pena de 10.000 mrdos. al Oficial que lo exija y 15 pesos de oro al vecino que lo acompañara. Sólo se permite la compañía de sus criados y de las personas que cobran sueldo del citado Oficial. Vid. Sánchez Bella, cit, p. 156.

ción con la complicidad de los ciudadanos y la tolerancia cada vez más generalizada de sus superiores, repartiéndoles favores y ejerciendo su autoridad en beneficio de unos y perjuicio de otros.

La vinculación por vía de matrimonio fue uno de los procedimientos más eficaces a la hora de establecer los lazos estrechos de parentesco y vías de influencia entre la élite dirigente y también el más difícil de ocultar. Numerosas pruebas documentales corroboran la creación de estas relaciones matrimoniales por parte del funcionariado panameño, así como la existencia de una estrecha unión entre sus miembros por razones de parentesco, antes y después de que la norma fuera establecida. Citemos a modo de muestreo el caso de la hija de Pedro de los Ríos, gobernador de Panamá entre 1525 y 1529, que estaba casada con Arias de Acevedo, regidor y miembro destacado de la aristocracia encomendera. Hija también del oidor Pérez de Robles miembro de la Audiencia panameña a fines de los años treinta, era la mujer de Hernán Sánchez de Badajoz, vecino de Natá y conquistador de Veragua, hombre que gozó de gran influencia por los años en que su suegro ocupó el sillón audienticial.

En 1576, el año de su llegada a la provincia, el oidor Alonso Criado de Castilla contrajo matrimonio con doña Casilda Vera, hija del ya fallecido licenciado Diego de Vera, Presidente de la Audiencia de Panamá. El doctor Pedro Salcedo Nieto casó en 1577 con una hija del Presidente de la Audiencia, doctor Loarte, dándose la circunstancia de que ambos letrados fallecieron un año más tarde⁹

Ahora bien, al margen de estos vínculos matrimoniales y de parentesco se establecieron otro tipo de relaciones, especialmente de índole económica, -adquisición de tierras, casas, huertas o ganado; participación en el comercio u otras actividades rentables desarrolladas en el ámbito jurisdiccional- que mantenían al funcionariado unido entre sí y con otros grupos sociales, especialmente con la élite más poderosa.

La actividad mercantil en la que participaba un amplio sector de la población panameña fue, por ejemplo, uno de los factores de mayor incidencia en la creación de estrechos vínculos y enconadas rivalidades.

Ciertamente, el ordenamiento de la administración indiana implicaba que los funcionarios recibieran salarios suficientes y acordes al rango: *Que sean largamente asalariados y remunerados por S.M.* es la solicitud que plantea el Consejo de Indias a la Corona, en 1533, pretendiendo evitar con ello las posibles desviaciones del espíritu de rectitud y servicio que debía animar la actuación del funcionariado. Por eso, esta petición va acompañada de una serie de prohibiciones: *Que el gobernador o presidente y oidores y otros jueces no puedan recibir presentes ni servicios ni dones ni otros presentes, en poca ni en mucha cantidad, ni servirse de los indios ni tener tratos en la tierra por sí ni por interpósitas personas*¹⁰.

⁹ Vid. Mena García, M^a del Carmen: *La sociedad de Panamá en el siglo XVI*. Excma. Dip. Prov. de Sevilla, Sevilla, 1984.

¹⁰ Konetzke, Richard: *América Latina, II. La Época Co-*

Los funcionarios percibían sus emolumentos diferenciados en función del rango burocrático que poseían y de la provincia en la que prestaban sus servicios, acompañado frecuentemente de diversas regalías (alimentación, vestuario o vivienda) más o menos sustanciosas en función del nivel de vida existente en el territorio al que habían sido destinados¹¹.

Los sueldos eran librados en metálico, estando rigurosamente prohibida la entrega de ropas, productos agrícolas u otras mercancías en sustitución de la cantidad asignada por este concepto. Las disposiciones reales en las que se regulaba la moneda a emplear en los pagos son frecuentes para las Indias, dada la constante variedad de la ley de los metales, estando vedado por completo el empleo del oro. La metrópoli pretendía con ello garantizar el envío a España de todo el oro que le proporcionaban sus dominios americanos y de paso, evitar que el funcionariado obtuviese unas ganancias superiores a lo estipulado mediante la diferencia de interés habida entre el cobro en oro o plata ensayada. No obstante, la imposibilidad de su aplicación práctica por circunstancias muy diversas -la pobreza extrema de las arcas reales, por ejemplo, o simplemente actuaciones abusivas con manifiesto afán de lucro- contravinieron en algunos casos la normativa regia.

Así, en Panamá durante cierto tiempo el funcionariado, haciendo caso omiso de la interdicción de la Corona, percibió su sueldo en oro fino de Veragua, pretextando la escasez de moneda circulante que había en el Reino y consiguiendo con ello notables beneficios, ya que la diferencia en el valor de ambos metales era considerable¹².

El cuerpo burocrático indiano gozaba, en consecuencia, de una situación privilegiada al poder disponer de efectivo en una economía monetaria pero siempre escasa de circulante, por ser la moneda no sólo un elemento de cambio sino también mercancía de exportación. La posibilidad de incrementar la hacienda efectuando préstamos onerosos a vecinos necesitados de numerario o participando en transacciones comerciales con el respaldo de un sueldo seguro para obtener crédito, en caso necesario, abocará a un sector importante del funcionariado a participar en la vida económica de su distrito, obteniendo beneficios considerables¹³.

No obstante, conviene aquí aclarar que al ventajoso periodo de los años iniciales: disfrute de encomiendas, sueldos elevados que eran percibidos regularmente, participación en toda suerte de actividades sumamente rentables a consecuencia sobre todo de los primeros momentos de la conquista y explotación de las nuevas tierras y de sus recursos mineros, va a suceder una nueva etapa de asentamiento y consolidación que coincide con una sedentarización de la sociedad que ha par-

lonial, en *Historia Universal, siglo XXI*. Madrid, 1972, p. 139.

¹¹ Hampe, Teodoro: *Relación de salarios de los altos funcionarios indios en 1564*, en "Historiografía y Bibliografía Americanista", vol. XXX, nº 1 (Sevilla, 1986), pp. 47-65. Sánchez Bella, cit., p. 145.

¹² Mena García, cit., pp. 214-215.

¹³ Céspedes del Castillo, cit., p. 249.

ticipado en la conquista, con una explotación regular de las fuentes de riqueza y con un mayor y más severo control del Estado que limita muchas de las facilidades con las que contaba el funcionariado hasta entonces para enriquecerse como, por ejemplo, la prohibición a los oidores de negociar o participar en cualquier suerte de actividad económica (1549) lo cual va a ser vigilado muy estrechamente a partir de ese momento¹⁴.

Por otro lado, está comprobado que los salarios eran en América más altos que en la metrópoli, pero esto no compensaba el alza constante del nivel de vida y, por consiguiente, la carestía de los principales bienes de consumo hacía que en la práctica los funcionarios indianos contasen con unos ingresos muy reducidos que a duras penas les permitía llevar una vida acorde a la dignidad de sus cargos. Esto hay que tenerlo muy en cuenta si se quieren extraer conclusiones acertadas.

Por ejemplo, en 1579, los oidores de la Audiencia de Panamá cobraban 900.000 mrds. (2.000 pesos). En esa misma fecha, una simple camisa importada de Castilla costaba 5 y hasta 6 pesos; unas botas, igual; el alquiler de una casa, de 350 pesos para arriba; el servicio de una negra, 10 y 12 pesos mensuales. Si bien hay que tener presente que un simple oficial subalterno requería una ayuda doméstica mucho más amplia con el consecuente acrecentamiento de gastos. Así, "para el servicio de una casa -declara un contemporáneo- son menester dos negros y dos negras y no ha de ser casa de hombre rico, sino de un oficial: el de un negro para traer agua y leña y el otro para el servicio de casa; y una negra para lavar la ropa y otra para el servicio de casa". Añadíase a ello otros gastos de diversa índole, como los de barbero, médico o escribiente cuyo servicio se contrataba por 200 pesos anuales, más manutención y alojamiento. En definitiva, el oficio, si es que era ejercido escrupulosamente, no daba para vivir, de manera que desde bien temprano el funcionariado procuró asegurar otras fuentes de ingresos complementarias y sus insuficientes salarios, actuando de tal manera que las disposiciones limitativas fueron en muchos casos papel mojado¹⁵.

Como ya señalamos en otra ocasión, las élites panameñas, entre las cuales se incluían desde luego las primeras autoridades de la provincia, lejos de limitar su radio de acción a los quehaceres terciarios (comercio, transporte, etc.) que constituye la espina dorsal de

¹⁴ Para los Oficiales Reales la interdicción se remonta a 1514. Una Real Cédula de 22 de octubre del citado año, dirigida a los Oficiales Reales de Castilla del Oro establecía la prohibición de comerciar con los fondos reales, bajo pérdida de pena de oficio, incapacidad para tener otro oficio real y pérdida de la mitad de los bienes. (Alvarez Rubiano, Pablo: Pedrarias Dávila. *Contribución a la figura del Gran Justador, gobernador de Castilla del Oro y Nicaragua*. C.S.I.C., Madrid, 1944, p. 422) Pronto este precepto constituyó un capítulo fijo en todas las instrucciones y ordenanzas dadas a los Oficiales Reales: Sánchez Bella, cit., p. 149.

¹⁵ Informe de la Audiencia sobre la carestía de los mantenimientos y demás cosas de la ciudad de Panamá". Panamá, 9, marzo, 1579. A.G.I., Panamá, 62.

la economía ístmica, mantuvieron una amplia gama de intereses que cubría virtualmente todo aquello que podía reportar algún beneficio material, actuando no sólo como transportistas, comerciantes minoristas o representantes de grandes casas comerciales; también poseían bergantines y negros para las pesquerías de las perlas; eran dueños de minas; poseían aserraderos y astilleros; tenían tejares; poseían grandes hatos ganaderos, estancias de labor y casas de alquiler y para ello se movían no sólo en la esfera de la capital; su radio de acción se extendía también hacia el interior, hacia el archipiélago del Pacífico, hacia la costa atlántica, e incluso hasta el Perú. Incluso los oidores que -como acertadamente señala Parry y pudimos personalmente constatar- representaron la rama más consecuentemente leal y eficaz de la burocracia de la colonia¹⁶ transgredieron en no pocas ocasiones la ley, ejerciendo abusivamente sus oficios en beneficio propio.

Algunos ejemplos pueden sernos ilustrativos. El licenciado Lorenzo Paz de la Serna, oidor de la Audiencia panameña a fines de los años treinta, supo sacar provecho de su paso por la ciudad, a juzgar por lo que narran testimonios coetáneos. En su Juicio de Residencia, todos los testigos coinciden en certificar la descarada participación del oidor en cuantas subastas se efectuaban en la ciudad, en las cuales, valiéndose del cargo que detentaba, pujaba a precios muy bajos y amenazaba a los vendedores. Con toda suerte de detalles es denunciado el comportamiento del licenciado y sus actividades en la compra-venta de *negros, caballos y otras bestias, estancias y solares e casas e huerta. E tratando y enviando al Perú muchas bestias e negros e ropas*.

En su defensa, el oidor, nada convincente, aceptaba haber participado en diversas actividades comerciales, así como estar en posesión de una gran estancia agropecuaria, justificando todo ello en atención al mísero salario que percibía: *Pues de no ser así, no se puede vivir en esta tierra, ni mil ducados de salario que hasta aquí S.M. ha dado bastante para sustentar un oidor*¹⁷.

Ganadero, hacendado y comerciante lo fueron los gobernantes Sancho de Clavijo, Alvaro de Sosa y Rafael de Figueroa, este último uno de los ganaderos más poderosos de la región. Y otro tanto podría decirse de los oficiales reales, cuya actuación en Tierra Firme no fue precisamente ejemplar.

Como era lógico esperar poder político y poder económico andaban estrechamente unidos. Las autoridades contaban además con un recurso adicional que los colocaba en una posición de ventaja respecto a la élite local. Nos referimos a la facultad de designar para cargos de cierta relevancia a determinados vecinos, por lo general no en razón de su mayor capacidad sino de sus relaciones de amistad y compadrazgo, así como a la facultad de intervenir en los cabildos que, como es sabido, aunque con importantes cortapisas, detentaba la autoridad ciudadana. Indudablemente, había que atraerse la amistad del gobernador, del corregidor, del tesorero real o del oidor de turno si se quería medrar o

¹⁶ Parry, cit., p. 175

¹⁷ A.G.I., Justicia, 370, piezas 4 y 5.

simplemente tener asegurada la libertad de acción para burlar, en caso necesario, la ley y aumentar la hacienda.

En Panamá, en donde la oligarquía local se configuraba a lo largo del siglo XVI como un cuerpo cada vez más reducido y especialmente agresivo fue un requisito indispensable el establecimiento de alianzas con los círculos del poder establecido. Los numerosos testimonios consultados nos muestran cómo a la llegada de cada nuevo gobernador, algunos de los grupos de poder -generalmente eran dos grupos rivales- procuraba atraérselo con dádivas, cohechos, intrigas u otros recursos, a fin de comprometerle a formar alianza, a tomar partido. De esa manera, el grupo era agraciado con nombramientos, con cargos en la administración local y favorecido en la aplicación de la ley, todo lo cual contribuía a acrecentar su poder. Por el contrario, el grupo rival era hostilizado y en algunos casos ferozmente perseguido, atentándose contra sus personas, la de sus familiares más directos y contra sus bienes.

Los gobernadores, oidores u oficiales reales, estuvieran o no interesados en participar en este complejo y peligroso juego de intereses, tenían muy difícil salida. La animadversión o simplemente la indiferencia significó a veces una persecución feroz que no excluía la agresión física e incluso el intento de asesinato.

En otras ocasiones, delaciones calumniosas ante el Virrey de turno o ante el Monarca, y Juicios de Residencia previamente manipulados con la compra de testigos, bastaron para arruinar la carrera de más de un funcionario panameño.

Pero, ¿quién necesitaba más a quién?: ¿Las élites del poder local que copaban los principales puestos del cabildo y acaparaban todas las fuentes de riqueza? o ¿las autoridades peninsulares, el cuerpo de los burócratas escindido por muchos factores, sobre todo por el sistema de pesos y contrapesos, de control de la esfera de acción política, a la que ya hicimos referencia?. Un funcionariado recién llegado a la tierra, con una estancia más que limitada de 1, 2 a lo sumo 8 años¹⁸ difícilmente podía hacer valer su autoridad si no contaba con la anuencia de los poderes fácticos, ya consolidados en la tierra desde mucho tiempo atrás. Aunque no faltaron desde luego, casos excepcionales en los que se ejerció férreamente la autoridad delegada por el Estado, imponiéndose sobre las influencias locales.

Los ejemplos son numerosos. Como muestra representativa bastará citar aquí el motín contra el gobernador Pedro de los Ríos, protagonizado por los regidores del cabildo de Panamá, en 1528, al oponerse a que se nombrara para el cargo de lugarteniente a un advenedizo.

Los hechos se desarrollaron a raíz de la elección de Francisco de Herrera para el cargo citado. Pedro de los Ríos se vió obligado a pacificar los territorios aledaños a Natá y, en consecuencia, decidió dejar en su

¹⁸ Una duración en el cargo algo excepcional tuvo el gobernador de Castilla del Oro Pedrarias Dávila, quien al ser prorrogado como gobernador, tras la muerte, al arribar a Panamá, de su sucesor, rigió por 13 años el territorio. Vid. Mena García, cit., p. 199.

ausencia a un lugarteniente. Días más tarde, el gobernador convocó al cabildo para hacerles saber esta designación, hallando como respuesta un auténtico motín que acabaría con la cárcel de los regidores y el secuestro de sus bienes. Las razones esgrimidas en su defensa por los regidores se referían a no haber sido consultados previamente por el gobernador, sino que por el contrario, se les había impuesto al lugarteniente, lo que suponía el recorte de las *libertades, preeminencias y exenciones* que como a miembros del cabildo les correspondía. Sin embargo, fácilmente se advierte que el verdadero móvil de la revuelta no fue otro que la elección para el cargo de lugarteniente a una persona recién llegada de la península y ajena, por tanto, a los intereses localistas de los primeros conquistadores y encomenderos. Si indagamos aún más, entre los descargos alegados por los regidores, ya en la cárcel, se llega al fondo de la cuestión. Se advierte que el descontento de los regidores derivaba de hecho de que la elección no se había efectuado entre los cabilantes, tal y como había permitido hasta entonces Pedro de los Ríos. La innovación introducida en esta ocasión privaría a los miembros del cabildo de un instrumento de control sumamente eficaz, de ahí la actitud violenta con que fue acogida esta medida¹⁹.

Este, al igual que otros muchos testimonios, nos muestra que cuando alguno de los grupos de poder pertenecientes a la élite local no pudo ganar el favor de las autoridades, no dudó en oponerse violentamente a ellas, poniéndolas en situaciones muy comprometidas e incluso atentando contra sus vidas.

A la dinámica de poder que analizamos se superponen además, a lo largo de la centuria tensiones de muy diversa índole, producidas por factores externos al ámbito geográfico del Reino de Tierra Firme que vinieron a alterar la sociedad allí asentada, ya de por sí bastante inestable y convulsa. Nos referimos a la agitación sociopolítica que envuelve el territorio peruano, a raíz de la asonada pizarrista y que va a tener hondas repercusiones en Panamá. Desde 1540 hasta comienzos de los años sesenta, el territorio será invadido por la expediciones de Bachicao (1544) y Pedro Alonso de Hinojosa (1545), quienes a las órdenes de Pizarro buscan la integración del Istmo a las fuerzas rebeldes. Cinco años más tarde, son los hermanos Hernando y Pedro de Contreras, nietos de Pedrarias Dávila, quienes desde Nicaragua invaden el país. Durante estos años, las ciudades principales del Istmo dan cabida a una muchedumbre de aventureros recién llegados de España y deseosos de hacer fortuna; desterrados del Perú, que constituyen un fermento de agitación continua y toda suerte de *delincuentes y personas de mal vivir*, tal y como rezan los documentos. Estos grupos marginados, prestos a subvertir el orden establecido, serán captados por los líderes locales, sobre todo Gómez de Tapia, Juan Fernández de Rebolledo y Hernando de Luque, a los que se suponen mantienen ciertas simpatías -más por intereses mercantiles que políticos- con los rebeldes peruanos, siendo manipulados a su antojo en lucha continua con las autoridades panameñas que en ocasiones viéronse obligadas a claudicar a sabiendas de

¹⁹ A.G.I., Justicia, 362.

que una actitud remisa podía hacer peligrar sus vidas.

La documentación de estos años nos pone al descubierto con toda su crudeza un complejo entramado de alianzas y rivalidades, plasmado de forma violenta en los intentos de asesinato de varios de los gobernadores habidos en esta veintena, tales como Sancho de Clavijo, Alvaro de Sosa y Rafael de Figueroa.

La implantación de la Audiencia -órgano supremo de justicia- en 1563, tras la última asonada panameña encabezada por Rodrigo Méndez, hace sospechar en la

intencionalidad de la medida. La Corona se serviría en adelante de este eficaz instrumento de control para sujetar con mano firme un territorio que hasta entonces había dado sobradas muestras de inestabilidad. A partir de ahora se observa que si bien el juego de intereses de la élite local -con participación del funcionariado- sigue la misma dinámica observada años atrás, no obstante y, salvo excepciones, sucede un periodo de mayor tranquilidad, menos agitado y convulso para la peculiar sociedad panameña.