

# Comunicación política y producción legislativa para el Río de la Plata durante la procuraduría cortesana de Manuel de Frías (1614–1618)



Arrigo Amadori

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina.

Correo electrónico: [arrigoamadori@conicet.gov.ar](mailto:arrigoamadori@conicet.gov.ar)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5362-7032>

Fecha de recepción: 22 de marzo de 2021

Fecha de aceptación: 22 de junio de 2021

## Resumen

Este artículo aborda el problema de la comunicación política mantenida por las ciudades de la provincia del Paraguay y Río de la Plata a través del estudio de la procuraduría cortesana de Manuel de Frías. La representación que este agente realizó en Madrid de los intereses de las ciudades que conformaban dicha jurisdicción se extendió entre los años 1614 y 1618. Se trató de una estancia prolongada que tuvo un fuerte impacto en la producción legislativa real para el área. Su incidencia se manifestó en el ritmo del despacho de cédulas reales, en los asuntos regulados por ellas, e, incluso, en su formulación textual. La investigación busca restituir el calado de la participación de los súbditos en la definición de las normas sancionadas en Madrid por el rey que regulaban algunos aspectos centrales para la región. Además, analiza varios asuntos relevantes del proceso comunicacional, como la conformación, no exenta de contradicciones, de una instancia de representación de carácter provincial, y la función de la información de la gobernación que circulaba hacia la corte para apoyar los intereses de los espacios locales y convertirse en insumos legislativos esenciales.

Palabras clave: Comunicación política, producción legislativa, Manuel de Frías, procuradores de Indias, Provincia del Paraguay y Río de la Plata, siglo XVII.

## Political communication and legislative production for the Río de la Plata during the court *procuraduría* of Manuel de Frías (1614–1618)

### Abstract

This article addresses the general problem of political communication maintained by the cities of the province of Paraguay and Río de la Plata through the study of the court *procuraduría* of Manuel de Frías. This agent's representation in Madrid of the cities' interests lasted between 1614 and 1618. It was a prolonged stay that had a strong impact on the royal legislative production for the area. An impact that was manifested in the rhythm of the dispatch of royal certificates, in the matters regulated by them, and even in their textual formulation. The investigation seeks to restore the scope of the participation of the subjects in the definition of the norms sanctioned in Madrid by the king that regulated some central aspects for the region. In addition, it analyzes several relevant issues of the communicational process, such as the conformation, not without contradictions, of a provincial representative body, and the function of the government's information that circulated to the court to support the interests of local spaces and become essential legislative inputs.

Keywords: Political Communication, Legislative Production, Procuradores de Indias, Manuel de Frías, Provincia del Paraguay y Río de la Plata, 17th century.

### Planteamiento

En los últimos años, la historiografía modernista sobre los imperios ibéricos ha vuelto a concederle especial atención al problema de las relaciones entre rey y reino. Entre las nuevas aproximaciones se destaca el estudio de la comunicación política transatlántica mantenida entre las ciudades, sus corporaciones y la administración real cortesana.<sup>1</sup> Esta perspectiva analítica se presenta como un medio de recuperar ciertos mecanismos y espacios de interacción esenciales para precisar la naturaleza, las características y el alcance del poder de los espacios urbanos que configuraban la monarquía hispánica desde sus fundamentos locales. La indagación en estos intercambios atlánticos adquiere especial significado en el marco de un proceso historiográfico que ya lleva varias décadas y que, más allá de la heterogeneidad de los resultados y de las discrepancias propias de un campo construido con miradas diversas, ha dejado establecidas algunas pautas de comprensión de la vida política colonial que actualmente gozan de consenso en la comunidad académica. En este sentido, una de las coordenadas interpretativas de mayor alcance, que procura restituir la alteridad de la cultura política antiguorregimental en su plasmación americana, es la adjudicación de un carácter descentrado al gobierno que no solo responde a lo que tradicionalmente se ha identificado como las limitaciones de la administración real, sino, fundamentalmente, a la

1 Véanse, entre otros, los trabajos de Raminelli (2014); Cardim y Krause (2016); Fragosó y Monteiro (2017) y Gaudin (2020).

propia naturaleza de un orden socio-político corporativo y plural, y a una concepción jurisdiccional del poder del que, con distintos fundamentos e intensidades, participaban numerosos componentes de la comunidad política.<sup>2</sup>

Pese a la renovación del repertorio de perspectivas teóricas y de marcos analíticos, y también a su impacto en el abordaje de problemas y temas de investigación, la historiografía reciente sobre el espacio rioplatense del período temprano-colonial prácticamente no ha indagado de forma explícita y sistemática en la relación transatlántica entre la Corona y los espacios locales del área, ni tampoco en su papel en la conformación del orden político. La literatura disponible, en cambio, hasta no hace mucho tiempo ha mostrado un apreciable desinterés por el estudio del poder político<sup>3</sup>; además, revela una persistente pauta de estudio que tiende a focalizar su mirada en las configuraciones sociales y políticas propias de las dinámicas de poder locales y regionales, o incluso en los usos de los dispositivos institucionales y normativos que tuvieron como escenario distintas porciones del espacio sudeste de la Audiencia de Charcas.

Como un diagnóstico tal vez excesivamente simplificado puede aceptarse que el estudio de las relaciones entre las ciudades y la Corona se concentró en la interacción entre los agentes locales y las instancias o los miembros de la administración real radicados en el territorio americano, relegándose el interés por las que se sustanciaban con el rey y con los organismos americanistas de la península a través del espacio atlántico. De este modo se diluyó la dimensión imperial de la vida política de la monarquía que, sin embargo, solía condicionar una agenda de asuntos, prioridades y urgencias que, con sus lógicas modulaciones, también se manifestaba en el Río de la Plata. Esta tendencia, conviene precisar, no fue exclusiva de la historiografía rioplatense sino común a los estudios coloniales que recientemente asumieron la conveniencia de revisar la espacialidad referencial de sus planteamientos e insertar los procesos políticos de los virreinos en una dimensión global (Mazín, 2008).

El vacío historiográfico aludido, probablemente inducido por el convencimiento de la irrelevancia de atender a una instancia cuyas disposiciones resultaban fuertemente afectadas por las dinámicas y los equilibrios de poder locales y regionales, ocultó tanto el alcance de las gestiones cortesanas de los procuradores rioplatenses en el proceso de producción normativa, como la propia presencia de numerosos agentes de espacios a los que se puede caracterizar como marginales en la corte de Madrid. En esta línea, los consensos, las negociaciones y los acuerdos, considerados como propiedades esenciales del ejercicio del gobierno americano, y que desde hace ya tiempo resultan insoslayables para explicar la relación entre las élites indianas y la Corona, tendieron a ser ubicados preponderantemente en el ámbito de la gobernación. Pero lo cierto es que los ámbitos en los que esta relación se sustentaba, en unos términos que no pueden ser explicados solo

<sup>2</sup> Respecto de estas pautas de interpretación resultan fundamentales los trabajos de Hespanha (1989); Garriga (2004); y Agüero (2007).

<sup>3</sup> Sobre el recorrido de la historia del poder político rioplatense del período temprano colonial durante el siglo XX y principios del XXI, véase Barriera (2003).

como una imposición unilateral propia de una interacción entre dominador y dominado, también se ubicaban en las instancias institucionales más inmediatas al monarca (Amadori, 2013: 304-349).

El peso de esta deriva historiográfica en la obturación del abordaje de la comunicación política entre las ciudades rioplatenses y la corte se manifestó de múltiples maneras. Una de las más contundentes se refiere al uso –o, mejor dicho, a la falta de uso– de algunas de las fuentes esenciales para el estudio de dicha interacción. Así, por ejemplo, aunque hace alrededor de un siglo que se dispone de un fácil acceso a la edición de algunos repertorios documentales clave para aproximarse al fenómeno, como los acuerdos del cabildo de Buenos Aires<sup>4</sup>, su correspondencia con el Consejo de Indias<sup>5</sup> o la compilación de documentos realizada por el cuarto centenario de la fundación de la ciudad<sup>6</sup>, y que la Colección Gaspar García Viñas posee una gran cantidad de copias de escritos enviados desde la provincia a la corte, es muy poco lo que conocemos sobre las prácticas comunicacionales transatlánticas de la región.

Partiendo del marco interpretativo que se ha ido conformando en los últimos años sobre la cultura jurídico-política moderna y a la luz de los aportes recientes sobre la comunicación en la monarquía hispánica, sobre todo de aquellos realizados para los territorios portugueses, este trabajo aborda el problema de la comunicación política mantenida por las ciudades de la provincia del Paraguay y Río de la Plata a través del estudio de la procuraduría cortesana de Manuel de Frías. La representación que este agente realizó en Madrid de los intereses de las ciudades que conformaban dicha jurisdicción se extendió entre los años 1614 y 1618. Se trató, por tanto, de una estancia prolongada que, como se buscará poner de manifiesto, tuvo un fuerte impacto en la producción legislativa real para el área. Un impacto que se evidenció en el ritmo del despacho de cédulas reales, en los asuntos regulados por ellas, e, incluso, en su formulación textual. De este modo se estableció una fuerte imbricación entre los espacios locales y la corte, donde se generaron las normativas que, en teoría, conjugaron dos características: emanar de la voluntad del monarca y constituir las regulaciones que se producían en un espacio lejano a las Indias. Esta doble circunstancia, que Margarita Gómez Gómez denomina “máxima autoridad” y “máxima distancia”, establecía unas distancias que resultaron diluidas por la acción del procurador (Gómez Gómez, 2019: 4).

Este artículo busca restituir el calado de la participación de los súbditos en la definición de las normas sancionadas en Madrid por el rey que regulaban algunos aspectos centrales para la región, como el régimen comercial, la organización jurisdiccional y las relaciones interétnicas. Además, el estudio de la estancia cortesana de este agente nos permite apreciar varios asuntos relevantes del proceso

4 *Acuerdos del extinguido cabildo de Buenos Aires (1907-1934)*. Buenos Aires: Archivo General de la Nación. En adelante me referiré a esta fuente como AECBA.

5 *Correspondencia de la ciudad de Buenos Aires con los reyes de España. (1915-1918)*. Selección y edición de Roberto Levillier. 3 tomos. Buenos Aires - Madrid: Municipalidad de Buenos Aires - Biblioteca del Congreso Argentino. En adelante *Correspondencia*.

6 *Documentos históricos y geográficos relativos a la conquista y colonización rioplatense (1941)*. Tomo 1: Memorias y relaciones históricas y geográficas. Buenos Aires: Peuser. En adelante *Documentos*.

comunicacional, como la conformación, no exenta de contradicciones, de una instancia de representación de carácter provincial, y la función de la información de la gobernación que circulaba hacia la corte para apoyar los intereses de los espacios locales y convertirse en insumo legislativo esencial.<sup>7</sup> Incluso, en una perspectiva más amplia derivada de un ambiente historiográfico que permite explicar la flexibilidad adjudicada al gobierno indiano desde sus fundamentos jurídicos y no solo como una característica propia de un gobierno ejercido a distancia, la procuraduría de Frías se instituye como una instancia privilegiada para reflexionar sobre la función de la relación entre la Corona y las ciudades de un área periférica para el orden político, lejos ya de una matriz de interpretación construida en términos de un antagonismo rígido y formalista que relativiza el carácter sistémico de los vínculos entre estos agentes (Agüero, 2013: 122 y ss.). De esta manera, este trabajo converge con una posición teórica que concibe a la dominación como una relación comunicacional entre los agentes locales y la administración real, es decir entre agentes de condición desigual, que resulta decisiva para explicar –en virtud de la intensidad, el contenido y las características de la comunicación política– la configuración institucional y normativa de las monarquías modernas con una perspectiva opuesta a aquella que enfatiza el papel de las instancias centralizadoras del poder político y su imposición sobre el cuerpo social (Holenstein, 2009).

El análisis en clave microanalítica y configuracional de la representación de los intereses de las ciudades ante el Consejo de Indias, de su tratamiento en el sínodo y de su plasmación dispositiva, visiblemente mediatizada por la matriz de intereses divergentes que convergían en este organismo, nos adentra en el dinámico sistema de petición y respuesta que articulaba las relaciones políticas entre rey y reino y, al mismo tiempo, revela las alternativas de un vínculo en cuyo marco se gestó un derecho local, en este caso de alcance municipal y también provincial. Proceso legislativo, no conviene olvidar, anejo a una concepción del gobierno según la cual cualquier acto de poder legítimo se entendía como la manifestación de un orden trascendente y que, por tanto, reconocía el derecho de los súbditos a comparecer, como potenciales intérpretes de aquel orden, ante las instancias jurisdiccionales para reclamar lo que concebían como sus derechos y manifestar sus intereses antes de ser constreñidos a ejecutar un mandato legítimo. Es decir, a ser escuchados previamente a la toma de una decisión por parte de una autoridad pública, o a protagonizar un momento contradictorio para impugnar una norma por vía contenciosa (Agüero, 2007: 42 y ss.).

7 Sobre la relación entre comunicación política y producción resalta la investigación de Tau Anzoátegui (2010) y, más recientemente, el texto de Masters (2018). Véanse, asimismo, los trabajos de Ross (2008), Owensby (2012) y Cunill (2015), entre otros. El asunto de la circulación de información y de sus usos en la administración de la monarquía resulta funcional al problema que analiza este texto. En este sentido, es muy sugerente la lectura de Brendecke (2012), que propone que en el contexto de los siglos XVI y XVII el conocimiento y la información aplicados al gobierno de la monarquía no resultaban ser un recurso exclusivamente detentado por la Corona en virtud de una estructura comunicacional, sino el resultado de una interacción con los componentes del cuerpo político que trasladaban al contenido de la comunicación sus propios intereses. Esto generaba cierta dependencia de los espacios locales y constituía un condicionante de las relaciones políticas, en un marco en el que aquellos disfrutaban de la proximidad con el fenómeno sobre el que se informaba y, por lo tanto, de la “vista de ojos”, exaltada una y otra vez en la documentación generada en América. Como afirma este autor, “La información sobre la periferia no aumenta simplemente el saber de la central, sino que lo configura y no pocas veces en interés de la periferia, que puede codecidir qué ve y qué no ve la central”. Para una formulación de este principio desde el ámbito rioplatense del primer cuarto del siglo XVII, véase: Amadori y Angeli (2018).

La alusión al derecho local no tiene aquí un criterio de identificación meramente territorial, sino que implica también a otra característica simultánea que lo diferencia de cualquier otra norma emanada de la jurisdicción real. Siguiendo la propuesta teórica de Agüero y Oyarzabal, se suscribe que “un común denominador esencial, dentro de las diversas manifestaciones del derecho local, tiene que ver con una difusa idea de consenso, adecuación y/o aceptación por parte de las comunidades locales, que podía presentarse con relativa independencia de la potestad que daba origen a la norma” (Agüero y Oyarzabal, 2013: 266 y ss., 294). Condición que, como se intentará demostrar, habría estado implícita en la agencia de Frías y en su plasmación legislativa, en tanto que el ejercicio del derecho de peticionar podía dar lugar a la producción de un estatuto, la introducción de una costumbre o la obtención de un privilegio, como ocurre con el caso analizado.<sup>8</sup>

El trabajo se basa esencialmente en dos cuerpos documentales. Por un lado, los memoriales presentados por el procurador al Consejo de Indias y los escritos generados en su tratamiento por parte de los miembros del organismo. Por otro, los libros registro del Río de la Plata, denominados más precisamente de expedición, en los que el Consejo de Indias asentaba reales cédulas, provisiones, autos acordados y oficios.<sup>9</sup> Estos libros tenían por objetivo controlar la expedición de documentos suscritos o intitulados por el monarca o sus más directos representantes, en el caso particular que nos interesa, dirigidos al espacio rioplatense.<sup>10</sup> Si bien en un primer momento el sínodo discriminaba entre cedularios de parte y de oficios, a partir de junio de 1617 comenzaron a asentarse conjuntamente a raíz del corto número de ambas tipologías. Esta opción unificada de consignación de las normas permite evitar unas categorías que, con frecuencia, inducen a distorsionar el fenómeno que pretenden explicar y, sobre todo, facilita que se identifiquen con mayor claridad aquellas disposiciones dadas a instancia de partes.<sup>11</sup>

## Los condicionantes de la comunicación atlántica provincial

Si bien aún no conocemos con precisión las prácticas que les permitieron a las ciudades de la provincia del Paraguay y Río de la Plata comunicar políticamente con la corte de la monarquía para representar sus intereses, resulta claro que tanto salvar la distancia transatlántica como ubicar a un procurador ante el Consejo

8 Sobre los conceptos de derecho provincial y derecho local véase: Tau Anzoátegui (2013).

9 Esta selección de las fuentes normativas responde a un recorte analítico y no a un criterio reduccionista que impone una simplificación al amplio y heterogéneo universo normativo y jurisdiccional propio del Antiguo Régimen. Sobre este asunto véase Tau Anzoátegui (2010: 158-159). Pese a la heterogeneidad de disposiciones que podían consignar estos libros, durante el período analizado hay un monopolio absoluto de reales cédulas, ya que se incorpora solo una carta acordada como tipología alternativa.

10 Sigo la propuesta de clasificación funcional de Gómez Gómez (2011). Los libros registro se conservan en el Archivo General de Indias, Sevilla (en adelante AGI), Buenos Aires, 1 y 2. La sumilla de las disposiciones reunidas en estos libros, cuyo alcance jurisdiccional corresponde a la extensa provincia del Paraguay y Río de la Plata, están publicadas en: *Libros Registros-cedularios del Río de la Plata (1534-1717)* (1984). Volumen I (1536-1661). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

11 Sobre los criterios para distinguir entre los cedularios de oficios y partes, remito a Heredia Herrera (1976: 3 y ss.)

de Indias, que consiguiera hacer avanzar los negocios encomendados, constituían desafíos que se encontraba en el borde –y con frecuencia mucho más allá– de las posibilidades de los espacios locales, especialmente de aquellos alejados del puerto de Buenos Aires y de las principales rutas que articulaban el espacio peruano.<sup>12</sup> Esta circunstancia constituye un elemento clave a tener en cuenta para evitar dar por supuesta la viabilidad del fenómeno y ocultar la complejidad aneja a la conformación de los mecanismos de representación que incidía –muchas veces de forma determinante– en los distintos aspectos del proceso comunicacional.<sup>13</sup> En concreto, su impacto no solo alcanzaba al desplazamiento de un procurador hacia la corte, sino que incluso podía afectar el contenido de la representación cortesana en el que los agentes tenían un amplio margen de discrecionalidad respecto de lo dispuesto en sus poderes (Gaudin, 2020).

La procuraduría de Manuel de Frías constituye un ejemplo contundente de la multiplicidad de factores y circunstancias que frecuentemente subyacían al hecho de que las ciudades de la gobernación contasen con un agente en la corte que hubiera sido enviado desde el espacio local, al menos durante las dos primeras décadas del siglo XVII. Según tenemos constancia para el caso del cabildo de Buenos Aires, la designación de procuradores no solía realizarse de manera deliberada en un individuo que hubiera sido seleccionado con este propósito, ya que resultaba imposible para los propios del ayuntamiento afrontar los gastos de la travesía transatlántica y de una dilatada estancia en Madrid o Valladolid. Un claro indicador lo encontramos en la elección de procuradores que realizó el cabildo porteño en 1616. De los cinco seleccionados en esta oportunidad, ninguno pudo trasladarse a la corte por falta de recursos.<sup>14</sup>

Esta cortedad de propios de las corporaciones de la provincia operó como un distorsionador de la comunicación que llegó a alterar los intercambios de servicios y bienes que debían darse en una relación entre rey y reino que se considerase armónica. Según la visión consignada en varios testimonios, la falta de recursos solía convertirse en un impedimento para que los súbditos rioplatenses fueran remunerados en proporción a los servicios que prestaban a la Corona con su presencia en el estuario. Como argumentaba contundentemente el procurador de Buenos Aires, Andrés Jiménez de Fuentes, “mediante la pobreza de mis partes no han podido despachar ante su majestad un procurador general no se le han hecho crecidas mercedes como sus leales vasallos merecen y ahora, como a vuestra merced consta, se han animado y vendido parte de lo poco que les ha quedado para despachar ante su majestad al general Manuel de Frías”.<sup>15</sup>

12 Para el análisis de las condiciones de posibilidad de la comunicación del cabildo de la ciudad de Buenos Aires: Amadori (2022).

13 Parece pertinente precisar que la comunicación transatlántica de los espacios locales no estaba circunscrita al envío de procuradores, aunque claramente se trataba del mecanismo preferido por permitir la personalización de la comunicación, Cardim y Krauze (2016: 56). También solían recurrir a la correspondencia y a la contratación de agentes solicitadores en la corte. De este modo se conformaba una estrategia comunicacional polifónica que se articulaba con los intercambios sostenidos por otras autoridades, corporaciones y particulares de la ciudad. Amadori (2022).

14 AECBA, III, 12 de abril de 1616: 327-336.

15 Petición del procurador Andrés Jiménez de Fuentes, Buenos Aires, 12 de mayo de 1612, en *Correspondencia* (1915: 297).

Para los cabildos y otras corporaciones del área, la posibilidad de ubicar un agente ante el Consejo de Indias guardó estrecha relación con la situación geopolítica del Río de la Plata, una región de trasiego más o menos intenso de individuos y mercancías que vinculaba el espacio peruano con el mundo atlántico. De ahí que aprovecharan los desplazamientos hacia la corte de religiosos, comerciantes y otros particulares, procedentes de la propia gobernación o incluso de la región altoperuana, que eran reclutados por los ayuntamientos para que también representasen de forma simultánea sus propios asuntos.<sup>16</sup> Como resultado, los procuradores cortesanos de las ciudades de la provincia difícilmente se abocaban exclusivamente a los negocios que les encomendaban los cabildos, puesto que el motivo fundamental de sus viajes era la gestión de otros intereses que, eventualmente, podían guardar mayor o menor sintonía entre sí.

Estas agencias de representación que se configuraban por medio de la confluencia de contribuciones diversas podían contar con un aporte monetario limitado por parte de las corporaciones urbanas. Nuevamente recurrimos al caso de Buenos Aires, que solía colaborar con los gastos de los procuradores con plata entregada por el vecindario o también con mercancías, sobre todo cueros, que eran vendidos en los mercados brasileños o en Sevilla. El dinero obtenido en estas operaciones era utilizado para resarcir parcialmente los gastos de unas gestiones sumamente onerosas. En este sentido, podría afirmarse que las ciudades rioplatenses no comunicaban presencialmente en Madrid cuando deseaban hacerlo, sino cuando conseguían articular su necesidad de peticionar ante las instancias transatlánticas de la administración colonial con el movimiento de agentes hacia la corte que estuviesen dispuestos a aceptar un mandato. Esto afectaba tanto a la regularidad de la representación como también al perfil del representante, que no siempre se ajustaba a los requisitos que deseaban los capitulares, sobre todo en cuanto a su proximidad relacional con las familias principales de la ciudad. Sin embargo, es importante tener presente la condición de los personajes que habitualmente realizaban la ruta a través del puerto y eran designados como procuradores, ya que muchos de ellos disponían no solo de los recursos materiales, sino también de los medios relacionales y culturales que les permitían desempeñarse con cierta eficacia en los espacios americanistas de la corte (Gaudin, 2017; Amadori, 2022).

Pese a la citada opinión del procurador Jiménez Fuentes, no resulta clara la motivación fundamental del viaje transatlántico de Manuel de Frías, ni tampoco la forma de afrontar sus gastos. Al parecer, Buenos Aires le concedió una ayuda de costa, organizó una vaquería que obtuvo 2000 cueros para costear el viaje (Birocco, 2019: 15), y envió un comunicado a las ciudades de “arriba” de la provincia para reclamarles una contribución para el desarrollo de la agencia. Incluso le entregó dinero para afrontar la impresión de un memorial que presentó al Consejo de Indias.<sup>17</sup> Un testimonio de 1616 resulta clave para calibrar el apoyo porteño. Ese año, cuando la labor del agente fue cuestionada por la mayoría de los regidores, el depositario general, Bernardo de León, puntualizó que, a raíz de su calidad

16 Amadori (2022).

17 AECBA, III, 18 de abril de 1616: 338.

personal y de su experiencia, durante el tiempo que Frías llevaba representado los intereses de la gobernación en la corte había conseguido importantes mercedes gastando dinero propio, porque el cabildo de Buenos Aires, el más interesado de toda la región en el negocio, no había aportado más de 700 pesos.<sup>18</sup> Claramente los fondos entregados por los cabildos resultaban insuficientes, lo que hace creer que originalmente Frías haya estado dispuesto a realizar la travesía para tratar sus propios asuntos.

Su decisión de trasladarse a Madrid hizo que recibiera poderes formales o encargos informales de la totalidad de las ciudades de la provincia. Si bien solo dispongo de las instrucciones extendidas por Santa Fe y del poder concedido por Buenos Aires, lo cierto es que el reconocimiento del Consejo de Indias como “procurador general de las ocho ciudades que hay en aquella provincia”, los asuntos peticionados ante el sínodo y, sobre todo, una fe de poder que presentó Pedro de Toro ante esta instancia cortesana, no dejan lugar a dudas del alcance provincial de la agencia de Frías y, por lo tanto, de su constitución en una instancia de representación supramunicipal.<sup>19</sup>

Más allá de que la disposición del procurador a realizar el viaje transatlántico hacia la corte lo convirtiera en un procurador potencial de las ciudades de la provincia, la extensión de su representación se explica tanto por ciertas solidaridades que existían entre las corporaciones municipales como por sus vínculos y su experiencia en la región. El agente tenía una trayectoria familiar y personal fuertemente arraigada en la provincia. Nuestro personaje, nacido en Extremadura en 1563, entroncó por vía matrimonial con algunos de los principales linajes de la gobernación que habían participado de la conquista del territorio y de la fundación de sus ciudades.<sup>20</sup> En 1598 se casó con la hija de Gonzalo Martel de Guzmán, con cuñado de Juan de Garay y fundador de Santa Fe y Buenos Aires, y de Isabel de Carvajal. Isabel, a su vez, era hija de Ruy Díaz de Melgarejo, fundador de Villa Rica del Espíritu Santo y de Ciudad Real, y de Elvira Becerra y Contreras, cuñada de Garay.<sup>21</sup>

Esta fuerte raigambre regional se plasmó en la relevancia política que Frías tuvo en el territorio. Como puntualizaba el gobernador Marín Negrón, se trataba de una “persona que ha más de 22 años que sirve a vuestra majestad en ella (la gobernación) ocupado en cargos de administración de la justicia de que siempre

18 AECBA, III, 12 de abril de 1616.

19 La cita textual procede del Memorial impreso del procurador Manuel de Frías entregado al Consejo de Indias. S/f. British Library, Londres (en adelante BL), General Reference Collection DRT, Digital Store 1324.i.10.(6.), es retomada en los informes del Consejo de Indias. La fe de poder presentada por el procurador Pedro de Toro testimonia que los poderes de Frías, concedidos por las ciudades de Buenos Aires, Santa Fe, San Juan de Vera, Concepción de Buena Esperanza, Villa Rica del Espíritu Santo, Santiago de Jerez y Villa Rica fueron “sustituidos, a comienzos de 1618, en Pedro de Toro y Jerónimo Fernández, Marcos Gutiérrez de Quevedo, procuradores de número de esta corte y en Gaspar de Lesquina y Juan Martínez Calvo, oyentes de negocios en el Consejo Real de las Indias”, en *Correspondencia* (1918: 135). Acerca de la construcción de instancias de representación provinciales, véase: Agüero y Oyarzabal (2013).

20 Puede consultarse una reseña biográfica en Durán Estrago (s/f).

21 Traslado de información de Manuel de Frías, 1603, AGI, Charcas, 82, N.3.

la ha dado muy buena”.<sup>22</sup> En 1599 fue designado teniente de gobernador en Santa Fe, y luego, en sucesivas ocasiones, en Buenos Aires. Aquí también fue regidor, alcalde ordinario y secretario del Santo Oficio (Mora Mérida, 1973; Molina, 2000). Para 1612, cuando partió del Río de la Plata, hacía cinco años que había sentado residencia en el puerto y se desempeñaba como teniente de gobernador.<sup>23</sup>

Según puede deducirse de estos ligeros trazos biográficos, la trayectoria familiar y personal de Frías se inserta activamente en la compleja y conflictiva coyuntura que ofreció el proceso de conformación del comercio rioplatense y en los consiguientes enfrentamientos propios de la transformación de los sectores de poder de varias ciudades de la gobernación. Este marco de tensiones convirtió a la comunicación política de la región en otro eventual escenario de las discrepancias vivenciadas en el territorio. Esto sugiere que las características formales, el ritmo de la representación y la información que se enviaba a la corte desde los espacios locales no deban interpretarse solo a partir de los determinantes aludidos anteriormente, sino también a la luz de las alternativas de las disputas de poder sustanciadas a escala local y regional (Amadori, 2022).

En este contexto, a raíz de sus vínculos familiares, de la concurrencia de sus intereses regionales y de su posición respecto del sector mercantil más dinámico del puerto, Frías fue un aliado constante del varias veces gobernador Hernandarias de Saavedra, quien sostuvo un largo y virulento enfrentamiento durante la década de 1610 con los comerciantes asentados en el puerto que concentraban los intercambios con el mundo portugués. Hernandarias –especialmente durante sus dos últimos gobiernos–, buscó desarticular el monopolio mercantil mantenido por ciertos vecinos y algunos gobernadores, objetivo que parece replicarse en las intervenciones cortesanas de Frías, quien además secundó en su procuraduría otros proyectos de su pariente, como la división de la gobernación. Esta proximidad se puede apreciar en las recomendaciones recíprocas que ambos personajes se hicieron ante el Consejo de Indias.<sup>24</sup>

Este posicionamiento del agente provocó que su relación con el cabildo de Buenos Aires resultase especialmente sensible a las dinámicas facciosas. Así, cuando el consejo local estuvo dominado por un grupo opuesto a Hernandarias, su representación fue cuestionada por el regimiento que incluso llegó a intentar revocar el poder que se le había otorgado. Sin embargo, este intento no prosperó por la imposibilidad de encontrar reemplazantes y por la restitución de aquel al frente de la gobernación.<sup>25</sup>

22 Carta de Diego Marín Negrón a SM. Buenos Aires, 25 de junio de 1612, en *Correspondencia* (1915: 293).

23 Testimonio de Manuel de Frías. 1611, en *Correspondencia...* (1915: 314-316).

24 Carta de Hernandarias al Consejo de Indias, 26 de junio de 1608, en *Documentos* (1941: 195-197) y Memorial impreso del procurador Manuel de Frías entregado al Consejo de Indias. S/f. BL, General Reference Collection DRT, Digital Store 1324.i.10.(6.).

25 AECBA, III, 12 de abril de 1616: 327-336.

Un ejemplo de esta compleja relación entre la vida política local, el contenido de las instrucciones del procurador y su capacidad de maniobra en la corte se encuentra en la suplicación de tres puntos de un cuerpo de ordenanzas que había promulgado el marqués de Montesclaros para el manejo de la hacienda porteña (Amadori, 2020). En el año 1616, el cabildo de Buenos Aires le había encomendado a Frías que gestionase la suplicación de la disposición que prohibía la internación, más allá de las fronteras de la gobernación del Río de la Plata, de esclavos ingresados por Buenos Aires en concepto de arribadas forzosas. La decisión de suplicar la norma se había tomado originalmente a comienzos del año 1615, bajo el gobierno interino de Beaumont y Navarra, cuando el ayuntamiento estaba controlado por la facción liderada por Juan de Vergara, fuertemente vinculada con los mercados portugueses. Pese a esto, cuando Frías presentó su memorial al Consejo de Indias, pidió que se confirmase la disposición virreinal.<sup>26</sup> A raíz de la falta de documentación no es posible determinar si la gestión del procurador respondió a sus propios intereses o si se debió a la recepción de nuevas directrices. Si reparamos en el hecho de que el memorial de Frías fue visto por primera vez en el sínodo en abril de 1617, es probable que el procurador recibiese nueva información desde Buenos Aires que refiriese el ascenso a la gobernación de su aliado Hernandarias de Saavedra y del consecuente cambio de parecer del cabildo de Buenos Aires, que en un acuerdo de junio de 1615 rectificó su decisión anterior y dispuso cumplir la ordenanza.<sup>27</sup>

### El contenido de la representación cortesana de Frías

La excepcionalidad del alcance de la representación de Frías se combinó con otra circunstancia peculiar: su duración. El procurador permaneció cuatro años en la corte, excediendo largamente la extensión de las gestiones de sus predecesores. Estas características extraordinarias, conjugadas con la evidente capacidad que reveló para introducir sus reclamos en el Consejo de Indias, dejaron un importante registro documental. Pese a la parquedad de la información de las actas de los cabildos rioplatenses sobre la procuraduría de Frías, debida a su renuencia a transcribir los intercambios epistolares con el agente, disponemos de los expedientes del Consejo de Indias que permiten componer un panorama bastante preciso de los asuntos representados, del tratamiento que les dio el sínodo, y de la configuración de las reales cédulas promulgadas entre 1614 y 1618. Además, revelan el papel que desempeñó el procurador en la gestión de mandatos que proponían soluciones no siempre concurrentes a algunos de los problemas de la provincia.

Las peticiones de Frías se ubican en un terreno documental muy denso. Junto con los memoriales de su puño y letra, el procurador acompañó sus reclamos con escritos en cuya factura intervinieron varios responsables, como el cabildo, los

<sup>26</sup> Memorial de Manuel de Frías visto en el Consejo de Indias, 28 de marzo de 1618, *Correspondencia* (1918: 109).

<sup>27</sup> AECBA, III, 27 de junio de 1615: 233-235. Sobre el papel protagónico —y a veces voluble— de los procuradores cortesanos en la gestión de los intereses encomendados, véase Gaudin (2020).

gobernadores o los oficiales reales. Esto demuestra que la procuraduría se articuló documentalmente con peticiones, cartas, arbitrios, probanzas e informaciones producidas localmente que, en ocasiones, se retrotraen cronológicamente hasta un par de décadas, plasmando así la persistencia de ciertos asuntos como ejes de la representación cortesana. Se trata de un universo documental que en parte fue llevado a la corte por el propio Frías, pero que también había sido enviado al Consejo de Indias en años anteriores a su agencia, aunque es muy probable que el procurador conociera por su experiencia en el gobierno local. Entre los papeles llevados por el procurador encontramos varios escritos del gobernador Diego Marín Negrón, de los oficiales reales, del obispo y del gobernador de Tucumán. También se incluyen dos extensas informaciones realizadas por los procuradores generales de la ciudad de Buenos Aires, en las que se consignan los testimonios favorables a la apertura comercial del puerto de fray Sebastián Lozano, guardián del convento de San Francisco; fray Francisco Rosa, prior y predicador de Santo Domingo; Francisco de Trejo, comisario del Santo Oficio; el tesorero Simón de Valdés y los contadores Tomás Ferruffino y Fernando de Vargas; Cristóbal de Aróstegui, que había sido corregidor de Guayaquil; Juan Romero, rector de la Compañía de Jesús que se había desempeñado como procurador de Buenos Aires en la corte; el padre Francisco Narea Mallea, cura vicario de la ciudad; y el franciscano Diego de Ordunes.<sup>28</sup> De este modo, y al menos sobre el asunto de la regulación mercantil, se presentaba un frente homogéneo que satisfacía el requisito establecido por la alta administración cortesana de disponer de una pluralidad de voces autorizadas sobre un mismo asunto que respaldasen y le dieran legitimidad a una decisión de gobierno.<sup>29</sup>

Durante los años en los que permaneció en la corte, Frías abordó un elenco heterogéneo de asuntos ante el sínodo. Por un lado, procuró alcanzar algunas mercedes personales, que se tradujeron en su nombramiento como primer gobernador de la Provincia del Paraguay, una vez que la Corona procedió a separarla de la del Río de la Plata en el año 1617.<sup>30</sup> Por otro, presentó gran variedad de cuestiones de enorme interés para las ciudades de la provincia que, en su gran mayoría, ya habían sido abordadas con anterioridad. Sin embargo, el dinamismo de su procuraduría propició que hacia el final de su negociación cortesana se promulgasen algunas reales cédulas de trascendencia para una región que atravesaba un período formativo y, por lo tanto, sumamente álgido en cuanto a la organización jurisdiccional, a la regulación de las relaciones interétnicas y, sobre todo, al ordenamiento mercantil.

En este sentido, en 1611 el cabildo de Santa Fe le otorgó a Frías una extensa instrucción, a la que se le sumó un encargo del de Buenos Aires, fechado en 1612, y, presumiblemente, otros poderes de las demás ciudades de la provincia.<sup>31</sup> Si bien

28 Véase el expediente en *Correspondencia* (1915: 289-343).

29 Sobre la importancia de contar en la corte con pluralidad de voces para el gobierno y la actividad legislativa para el mundo americano, véanse Tau Anzoátegui (2010: 160 y ss.), y, sobre todo, la idea del triángulo vigilante en Brendecke (2012: 253 y ss.).

30 Consulta del Consejo de Indias proponiendo sujetos para el gobierno de la provincia del Paraguay. Madrid, 14 de noviembre de 1617, en *Correspondencia* (1918: 343-345).

31 AECBA, II, 16 de julio de 1612: 437 y ss.

ambas corporaciones coincidían en la conveniencia de incrementar el volumen del comercio atlántico rioplatense, su ubicación geográfica y su intervención en la ruta que jalonaba el espacio peruano desde el estuario rioplatense hasta Potosí, indujeron lecturas divergentes que Frías debió gestionar en su representación cortesana a partir de su propia posición e intereses dentro de las configuraciones sociales regionales.

La instrucción del cabildo de Santa Fe ofrece una perspectiva de la conformación de un espacio de intercambios en el área rioplatense de una comunidad mercantil local que, al igual que la de Asunción, quedaba relegada de la ruta que comunicaba el puerto con el Alto Perú a través de Córdoba y que, por lo tanto, difería de la de los mercaderes porteños.<sup>32</sup> Como sostiene el poder, la petición de Frías debía encaminarse a asegurar y a ampliar la participación de los vecinos de la ciudad en el circuito comercial abierto por las permisiones de 1602. Para ello, no bastaba con el incremento de la cantidad de mercancías autorizada a introducirse por la ruta atlántica. Dado que los comerciantes locales, siempre según el escrito, padecían la cortedad de sus recursos, la falta de medios y la dificultad para atraer los bienes destinados a los mercados del noroeste, la solución pasaba por introducir cambios en el circuito de intercambios entre Buenos Aires y Potosí. Para los cabildantes santafesinos, la ruta al norte a través de Córdoba constituía una vía problemática tanto para sus intereses como para los de la Corona, puesto que desabastecía a la ciudad de efectos importados por el atractivo de la plata altoperuana, desplazaba a sus frutos del cupo de las exportaciones autorizadas y perjudicaba a la producción local de vinos. Asimismo, propiciaba la fuga de plata a través del puerto de Buenos Aires, la entrada y la salida de pasajeros sin licencia –la mayoría de nación portuguesa– y, en definitiva, comprometía las posibilidades de contener los *excesos*.

La alternativa que los capitulares santafesinos plasman en su instrucción era el cierre de la ruta Buenos Aires-Córdoba y el establecimiento de un circuito de intercambio a través Santa Fe, que resultaría más fácil de controlar por parte de la administración real por realizarse dentro de la misma jurisdicción. Asimismo, proponían direccionar los intercambios atlánticos hacia Castilla, en sustitución del Brasil que constituía el principal destino del comercio realizado a través de Buenos Aires. En este sentido, auguraban que este contrato permitiría el “aprovechamiento de aquel reino pues de presente con lo que promete la tierra adelante de poblaciones por esta parte del Perú podría esta provincia en breves años dar más que México y Santo Domingo con que a Su Majestad y a sus reinos sería de mucha consideración y esta provincia redimiría sus necesidades”.

En cambio, la instrucción del cabildo de Buenos Aires proponía algunos cambios que facilitarían la participación legal de la ciudad-puerto en un circuito de intercambios ya firmemente establecido. En su gran mayoría, se trataba de cuestiones que venían siendo reclamadas por otros agentes y procuradores y que, en algunos

32 Instrucciones del cabildo de Santa Fe para su procurador Manuel Frías, 1611, en *Correspondencia* (1915: 282-286).

casos, continuarían negociándose después de su procuraduría. Concretamente, le recomendaba a su agente que se enfocase en negociar la prórroga de las permisiones comerciales y su ampliación, sin atender a la variación de las rutas mercantiles más allá de permitir armar navíos que se dirigieran a Sevilla. También le encargó que negociase un permiso para introducir algunos esclavos en la plaza; la continuidad y la extensión de la merced de las penas de cámara concedidas al cabildo; la confirmación de las nuevas encomiendas en las condiciones concedidas anteriormente; la prohibición de vender oficios de república, y, en términos más genéricos, la obtención de cualquier merced que respondiera a las necesidades y a las aspiraciones locales.<sup>33</sup> En la confrontación entre ambos textos se advierte la complejidad de una procuraduría de alcance provincial, que se sustanció en un contexto conflictivo no solo a nivel local y regional, sino también en el propio espacio cortesano.

Ya en la presentación de temas y argumentos que realizó Frías al Consejo de Indias, y a pesar de la existencia de una matriz común para la gobernación, las discrepancias afloraron nuevamente. Mientras que las ciudades de Asunción y Santa Fe buscaban prohibir el ingreso de azúcar, vino, cera y otros productos por el puerto de Buenos Aires, la de Trinidad solicitaba su continuidad debido a la conveniencia del precio. Otro punto controversial fue el referido a la definición de los pesos y medidas de la gobernación. Asunción, en su condición de “cabeza de todas aquellas ciudades”, buscaba imponer las que utilizaba para el pan y el vino, lo que era resistido por la de Buenos Aires.<sup>34</sup>

De todos los asuntos presentados por el procurador, el que más atención recibió fue la regulación de los intercambios mercantiles con los mercados atlánticos a través del Río de la Plata. Replicando una situación que había tenido lugar otras veces, Frías solicitó la prórroga del permiso para comerciar con el Brasil, que había vencido en 1612, y pidió su extensión, tanto en tiempo como en cantidad de productos autorizados.<sup>35</sup> Para el procurador, las dificultades que tenían las ciudades de la gobernación para proveerse de mercancías esenciales desde el interior del Virreinato y para ubicar sus productos en otros destinos que no fueran Brasil, Angola y España podían sobrellevarse con la concesión de nuevos permisos para que, sin límite de tiempo o al menos durante un período más extenso que los habituales tres años, pudieran navegarse desde Buenos Aires hacia los puertos brasileños los frutos de la tierra de la gobernación, que debían comprender, además de harina, cecina y cebo –establecidos en el permiso de 1602–, 6000 cueros vacunos y 1000 arrobas de lana.<sup>36</sup> Respecto de la configuración de nuevos circuitos de intercambios, Frías propuso que a los súbditos de la provincia se les concediese un permiso “para que en sus navíos, y por su cuenta pudiesen navegar los frutos

33 AECBA, II, 16 de julio de 1612: 437 y ss. Estas instrucciones se complementan con la carta que envió el cabildo al Consejo de Indias. Buenos Aires, 29 de junio de 1612, en *Correspondencia* (1915: 344-349). Para el caso de Asunción véase: Mora Mérida (1973).

34 Memorial de Manuel de Frías al Consejo de Indias, en *Correspondencia* (1918: 112).

35 Petición del depositario Bernardo de León, en *Correspondencia* (1915: 354). Sobre la regulación del comercio porteño sigue siendo fundamental el trabajo de Molina (1966).

36 Memorial impreso del procurador Manuel de Frías entregado al Consejo de Indias. S/f. BL, General Reference Collection DRT, Digital Store 1324.i.10.(6.).

de la tierra, sin limitación de tiempo, ni cantidad, o habiéndola de haber, que sea suficiente, y que puedan traerlos al Brasil, y lo que es harinas, cebos y cecina, venderlos allí a trueco de plata, y azúcar, y con ella, y la corambre, y lanas pasar a Sevilla con los mismos navíos a venderlo todo, y de allí llevar su retorno en lo necesario al Río de la Plata, y de la misma ciudad de Sevilla algunos de estos navíos llevar registro para Angola para llevar al dicho Río de la Plata la cantidad de negros que tienen pedidos para sustentar sus haciendas comprados a trueco de las mercaderías que de Sevilla sacasen”.<sup>37</sup>

En su carácter de procurador de las ciudades de la gobernación, Frías precisó puntualmente las características de las economías de cada una de ellas con el objetivo de que la nueva permisión se ajustara tanto a su producción como a su situación demográfica. Así, señalaba que la ciudad de Santa Fe, distante cien leguas del puerto, tenía alrededor de veinte vecinos y “los frutos son los mismos que los del dicho puerto, harinas, sebos, cecinas, corambres, lanas y otros”. A Asunción, con quinientos moradores españoles y ubicada a más de 250 leguas del puerto, sugería darle permiso para exportar “corambre, computándole esto la mayor cantidad y en quinientos quinales de sebo y ocho o diez mil ducados de otros frutos, o la cantidad que sea suficiente a proveer tanta gente de lo necesario para que no anden desnudos como hasta aquí y para rescates para los indios naturales que es de mucha importancia para que se reduzcan y traigan a nuestra santa fe católica”. A las ciudades de Concepción del Bermejo y Corrientes, que se encontraban a 200 leguas del puerto y tenían ganados vacunos y otros géneros, y “a las tres de la provincia de la Guaira, que son Jerez, Villarrica del Espíritu Santo y Ciudad Real, que están a 400 leguas del puerto [solicitó Frías que] se le diera permisión a cada una de diez mil ducados de frutos de la tierra o lo que pareciere suficiente” para su aprovisionamiento.<sup>38</sup>

En estos términos, la propuesta del procurador se orientaba al abastecimiento de los productos esenciales para toda la gobernación, algo que los límites de las permisiones anteriores no habían conseguido. Además, se conjugaba con otras circunstancias que respaldaban la elección del circuito de intercambios sugerido. En primer lugar, la triangulación Brasil, Sevilla y Angola permitiría sobrellevar la escasez de plata de las economías de la gobernación y, por lo tanto, participar en mejores condiciones de un circuito de intercambios monetizado. Según la lectura de Frías, los frutos de la tierra solo podían tener salida en los mercados mencionados, ya que resultaba imposible colocarlos dentro del Virreinato del Perú, ya fuera por su falta de valor como por la dificultad de trasladarlos.

En segundo lugar, habilitaría el usufructo de unos términos de intercambio que resultaban favorables para los productos locales en Brasil, Castilla y Angola. Esto les permitiría a los vecinos de las ciudades de la gobernación proveerse de todo lo necesario a un valor acomodado a su situación. De esta manera podrían

37 Memorial impreso del procurador Manuel de Frías entregado al Consejo de Indias. S/f. BL, General Reference Collection DRT, Digital Store 1324.i.10.(6.).

38 Memoriales de Manuel de Frías vistos en el Consejo de Indias, en *Correspondencia* (1918: 68 y ss.).

intercambiar su producción por sal, hierro, aceite, papel, vino, paños, lienzos, libros “y otras cosas para no vivir como salvajes”.<sup>39</sup> La navegación en navíos propios era un punto clave de la propuesta de Frías, debido a que no solo impediría la fuga de plata por el puerto de Buenos Aires por aviarse localmente los navíos, sino también porque permitiría ejercer el control de los intercambios, algo que no podía suceder con los navíos de registro autorizados desde la Península.<sup>40</sup> Por este motivo, y a raíz de la falta de pilotos, marineros y embarcaciones de la gobernación, solicitó que se autorizara el fletamento de navíos “donde los hallaren con pilotos y gente de mar necesaria”.<sup>41</sup>

En tercer lugar, propiciaría que la Corona se beneficiara de la mejora en la defensa del estuario, puesto que la plaza podría aprovisionarse de armas directamente desde la Península –independientemente del socorro que solicitó para la provisión de las ciudades de “arriba”–, y del menor esfuerzo que insumiría tanto en lo que respecta al gasto militar directo como al envío de agentes de la administración civil y religiosa por medio de los navíos despachados desde el Río de la Plata. Siguiendo un esquema repetido constantemente en las representaciones del cabildo de Buenos Aires, “concediendo la dicha permisión de frutos y que a trueque de ellos se provean las dichas provincias de ropa y negros sin lo cual no pueden pasar de más de asegurar Vuestra Majestad aquel puerto tan importante se ahorra y deja de gastar de la real hacienda el mucho costo que se había de tener en sustentar allí un presidio con suma de soldados pagados a costa de Vuestra Majestad además de la obligación que hay de proveer cosa tan precisa para conservación de aquellos vasallos para que aquella tierra no se acabe de perder y despoblar”.<sup>42</sup>

La introducción de esclavizados constituyó un tema relevante de la representación del procurador. En concreto, su reclamo aspiró a que se autorizase el ingreso al Río de la Plata, directamente de Angola o también desde Brasil, de hasta 200 esclavos anuales que debían repartirse entre las ciudades de la gobernación hasta que se consiguiera recuperar el servicio de las comunidades indígenas que habían sufrido las consecuencias de las epidemias de los años 1605 y 1606.<sup>43</sup> Según aclaraba, no se perseguía introducir esclavizados en el Perú, sino servirse de los que pudieran adquirirse mediante el intercambio de los productos de la tierra. Utilizando nuevamente el argumento del provecho mutuo, Frías sostenía que el ingreso de mano de obra compulsiva resultaría beneficioso tanto para la región como para el rey, ya que redundaría en el aumento de los derechos reales pagados por su importación y, al mismo tiempo, permitiría a los vecinos liberarse de ocupaciones que les impedían defender la tierra de indios y corsarios.<sup>44</sup> Cuando

39 Carta del cabildo de Buenos Aires a SM, 29 de junio de 1612, en *Correspondencia* (1915: 344 y ss.).

40 Memorial de Manuel de Frías visto en el Consejo de Indias, en *Correspondencia* (1918: 60). Sobre los navíos de registro, véase Moutoukias (1988: 74 y ss.).

41 Memoriales de Manuel de Frías vistos en el Consejo de Indias, en *Correspondencia* (1918: 70 y 102).

42 Petición de Manuel de Frías al Consejo de India, en *Correspondencia* (1918: 82).

43 Memorial de Manuel de Frías al Consejo de Indias, sf, Biblioteca Nacional, Argentina, Colección Gaspar García Viñas (en adelante CGGV), 4445, tomo 199.

44 Memorial del procurador Frías visto en el Consejo de Indias, 12 de junio y 16 de noviembre de 1617,

su propuesta fue desestimada por el Consejo de Indias, que terminó firmando un asiento de licencia de introducción de 28.000 esclavos por ocho años en el que quedó prohibida expresamente la posibilidad de ingresarlos por la gobernación del Paraguay, el procurador volvió a la carga. En esa ocasión, intentó adaptar su pedido a la nueva situación y solicitó que se despachase una cédula para que a cuenta de aquellos esclavos que el asentista ingresaría a América por el Caribe, se destinaran 200 cada año para el puerto de Buenos Aires.<sup>45</sup>

Otras intervenciones del procurador apuntaron a mejorar la defensa de las ciudades de la gobernación y a una nueva organización jurisdiccional que se ajustase a la organización espacial que se había consolidado desde fines del siglo XVI. En uno de sus escritos realizó una detallada descripción de la compleja situación que atravesaban las ciudades del norte de la provincia a raíz de las incursiones de guaycurúes y payaguas, propiciadas –según el agente– por la inquietud generada por la visita de Francisco de Alfaro.<sup>46</sup> Una coyuntura, siempre siguiendo a Frías, agudizada por la cortedad de medios de las ciudades, por la extensión de la gobernación y por la muerte de su titular, Diego Marín Negrón. Según se desprende de este minucioso memorial, el procurador pretendía poner de manifiesto la desarticulación en la que se encontraban las ciudades de la gobernación en virtud de una disposición administrativa y militar que no respondía a la configuración que fue adoptando el territorio desde el establecimiento de la ciudad de Buenos Aires.<sup>47</sup>

Con el objetivo de afianzar la ocupación del territorio, especialmente en el norte, Frías solicitó que, al menos transitoriamente, se nombrase gobernador a Hernandarias de Saavedra por el ascendiente que tenía entre los naturales y por la gran experiencia que tenía en el gobierno provincial.<sup>48</sup> Esta solicitud se conjugaba con una propuesta de mayor calado, consistente en dividir la extensísima gobernación del Paraguay y Río de la Plata y también el obispado en dos jurisdicciones distintas. De este modo, el agente procuró que se sustanciase un proyecto que había estado circulando desde hacía bastante tiempo en las instancias de la administración real, sobre todo en las del virreinato, alegando varios motivos que hacían prácticamente inexcusable el proyecto: la

---

CGGV, tomo 193, 4143, ff. 6 y 16.

45 Petición de Manuel de Frías, *Correspondencia* (1915: 378-379). AGI, Charcas, 112.

46 Francisco de Alfaro, oidor de la Audiencia de Charcas, realizó una visita a las tierras del Paraguay, Río de la Plata y Tucumán durante el año 1611. Uno de sus resultados fueron las ordenanzas de 1612, que regularon aspectos fundamentales de las comunidades indígenas y de las relaciones interétnicas, como el patrón de asentamiento, el régimen tributario, las imposiciones laborales y el sistema de encomiendas en dichos territorios. Este corpus normativo que –en la letra– suprimió el servicio personal indígena, tuvo distintas consecuencias en función de las singularidades de los espacios en los que se aplicó. Sin embargo, un denominador común fue el descontento que provocó entre los encomenderos y entre algunas autoridades del orden colonial. Por ejemplo, para el obispo de Tucumán, Hernando de Trejo y Sanabria, las ordenanzas habían provocado que los indios quedaran con “demasiada libertad” (Agüero-Oyarzabal, 2013: 276-277). Opinión que replica Frías en sus memoriales. La bibliografía sobre la visita, la producción de las ordenanzas y sus consecuencias es abundante. Una aproximación a su implementación y a su alcance muy atenta a las particularidades regionales en Palomeque (2000: 121 y ss.). Para el área específica del Paraguay puede consultarse la mirada general de Salinas (2009). El texto de estas ordenanzas se reproduce en *Correspondencia* (1918: 409-460).

47 Petición de Manuel de Frías, en *Correspondencia* (1915: 381-382).

48 Carta del cabildo de Buenos Aires al Consejo de Indias, 1 de febrero de 1619, en *Correspondencia* (1918: 144).

desmesurada extensión de la gobernación, que alcanzaba las 500 leguas entre sus extremos norte y sur; la distancia entre las ocho ciudades que la componían, incrementada relativamente por la circunstancia de que los gobernadores tendían a residir en el puerto y no solían asistir a las ciudades del norte; y la imposibilidad de visitar la totalidad del territorio y atender a la evangelización de los naturales.<sup>49</sup> La nueva jurisdicción con cabeza en Asunción debía recaer en un individuo que tuviera experiencia de la tierra y de la guerra de los indios.<sup>50</sup> En este sentido, como complemento de estas dos propuestas y apoyándose en el parecer de distintos religiosos, sugería “hacer guerra a sangre y fuego a las dichas dos naciones Guaycurúes y Payaguas”.<sup>51</sup>

Un problema planteado por el agente y que acabaría siendo atendido por el Consejo fue el de la sanción de los “excesos” cometidos por los vecinos en los intercambios atlánticos. Frías procuró evitar nuevas comisiones de investigación enviadas al puerto por la Audiencia de Charcas y que se reservasen estas causas para los gobernadores y demás justicias de la provincia, sin que se despacharan desde aquel tribunal que “dejan destruido el dicho puerto”. Asimismo, solicitó que no avanzase la comisión encomendada a Hernandarias y que, en caso de que esto no fuese posible, que no se procediera contra la “gente tan pobre y gastada” del puerto “que no son mercaderes”. El rigor debía reservarse para “los mercaderes y gente de mar de fuera de aquella tierra que hubieren sido culpados en ello o cuando más contra las personas que *puedan* haber sido autores y principalmente culpados para el fundamento y causa de los dichos excesos y de permitirlos y alentarlos”.<sup>52</sup>

La dilatada estancia de Frías en Madrid y la vitalidad de sus gestiones le permitieron establecer una nutrida agenda que también alcanzó a numerosos asuntos que aquí solo pueden ser enunciados. Uno de sus memoriales propuso diversas cuestiones sobre el gobierno eclesiástico que revelan tanto su inquietud –al menos nominal– por la evangelización de las comunidades indígenas del norte de la gobernación como, fundamentalmente, su posicionamiento frente a las relaciones de poder entre las distintas corporaciones religiosas, su preocupación por el control de la mano de obra indígena y su defensa de la provisión de oficios en clérigos criollos. Entre otras cosas, solicitó la designación de un obispo franciscano para la nueva jurisdicción eclesiástica; el envío de religiosos para asumir las reducciones; la concesión de licencias para que los pueblos de indios y las reducciones pudieran embarcar sus frutos en los navíos de permiso para proveerse de herramientas, elementos litúrgicos, vestimentas e imágenes religiosas; la prohibición de fundar conventos sin autorización real y de que los religiosos sacasen indios de los repartimientos y reducciones sin autorización de las justicias o del gobernador; que los

49 Acerca de los proyectos de dividir la gobernación, véase: Sesión del Consejo de Indias sobre un memorial de Manuel de Frías, 17 de agosto de 1615, en *Correspondencia* (1915: 365 y ss.).

50 Memorial de Manuel de Frías visto en el Consejo de Indias, en *Correspondencia* (1918: 104-105).

51 Memorial de Manuel de Frías visto en el Consejo de Indias, 17 de octubre de 1615, en *Correspondencia* (1918: 365).

52 Véase también la instrucción del cabildo de Buenos Aires a su procurador en la corte, Antonio Eiris Gaviria. Buenos Aires, 7 de mayo de 1623, en *Correspondencia* (1918: 196).

religiosos se ocupasen preponderantemente de la predicación y la conversión de los indígenas y no permaneciesen en los conventos; que los clérigos beneméritos fueran preferidos para las dignidades y doctrinas; y que hubiera corregidores en los pueblos y reducciones de indios para que los doctrineros no se entrometieran en su gobierno.<sup>53</sup>

Asimismo, representó los reclamos de los encomenderos frente a los avances de los gobernadores sobre sus mercedes, especialmente en lo que respecta a la confirmación de las concesiones, a la posibilidad de disfrutar de repartimientos en varias ciudades y a su extensión por una vida más. También manifestó la necesidad de hacer volver a los indígenas que hubieran sido sacados de la gobernación, así como la designación de un alcalde en cada una de las ciudades para que controlase su extracción. Reclamó la fundación de un convento en Asunción y de un colegio de la Compañía de Jesús para que se diera estudio a los hijos de conquistadores, y manifestó el descontento general frente a las Ordenanzas de Alfaro. Demandó una ayuda para que se pudiera establecer un hospital en Buenos Aires y expresó la conveniencia de prohibir el ingreso a esta ciudad de carretas procedentes de Tucumán “para que las dichas gobernación del Río de la Plata y la del Paraguay no sean defraudadas en traerles los dichos frutos en daño de los que ellos tienen y en llevarles la dicha ropa”.<sup>54</sup> Pidió, por último, que se alternara entre criollos y peninsulares el otorgamiento de encomiendas y la designación de alcaldes, regidores y otros puestos del cabildo; que no se vendieran los oficios de las repúblicas municipales; que se dispusieran algunas medidas para propiciar el mantenimiento de los enclaves de la gobernación, como la exención del pago de diezmos sobre las cosas silvestres, y el envío de pobladores y maestros de oficios para que se asentasen en las ciudades norteñas que tenían un vecindario muy corto.<sup>55</sup>

## Representación y producción legislativa

Manuel de Frías consiguió establecer una interacción muy intensa con el Consejo de Indias, que sus propios miembros reconocieron en la consulta que en 1617 elevaron a Felipe III con varios candidatos para que designara al primer titular de la recientemente creada gobernación del Paraguay. Como afirmaba este texto, “habrá cinco años que vino a esta corte por procurador general de aquellas provincias y en el discurso de este tiempo ha acudido con mucho celo y cuidado a tratar las cosas que trajo a su cargo pertenecientes a su bien y conservación”.<sup>56</sup> La inclusión de su nombre entre los terciados y su posterior designación constituyen claros indicadores de la efectividad de la gestión cortesana del procurador, que logró que los asuntos que tenía a su cargo ingresaran

53 Memorial de Manuel de Frías visto en el Consejo de Indias, en *Correspondencia* (1918: 75 y ss., 99 y 112).

54 Memorial de Manuel de Frías visto en el Consejo de Indias, en *Correspondencia* (1918: 108).

55 Memorial de Manuel de Frías visto en el Consejo de Indias, en *Correspondencia* (1918: 99 y ss.).

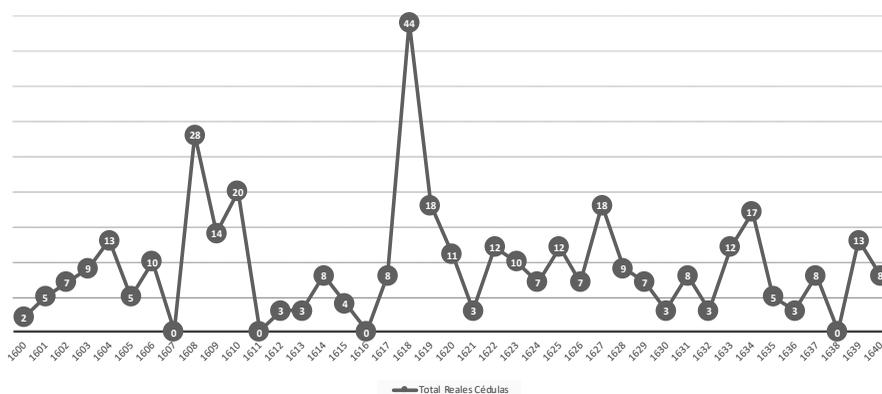
56 Consulta del Consejo de Indias, Madrid, 14 de septiembre de 1617, en *Correspondencia* (1918: 343).

al recinto del Consejo e interesarán a sus integrantes, hasta el punto de que fueran debatidos en numerosas sesiones que ocupan un papel relevante en la conformación de un repertorio normativo para el Río de la Plata.

Más allá del aludido celo y cuidado de Frías, no cabe duda de que el procurador habría conseguido movilizar recursos relacionales de diversa naturaleza que contribuyen a explicar la asiduidad con la que sus escritos aparecen en los documentos de trabajo del sínodo. En este sentido, no conviene soslayar el hecho de que, como muestran las investigaciones de Mazín, franquear los contornos del organismo y posicionar unos intereses determinados en su seno no siempre constituía una labor sencilla ni automática, especialmente si se considera la gran presión que debían soportar sus miembros por la afluencia de numerosísimos pretendientes llegados a Madrid desde todos los rincones de las Indias y de los gestores residentes en la propia corte (Mazín, 2007).

El calado de la representación de Frías se constata de forma contundente desde una perspectiva cuantitativa. Si se anualiza el contenido de los libros registro del Río de la Plata entre los años 1600 y 1640, se constatan abruptas oscilaciones episódicas que marcan un ritmo legislativo sumamente irregular que, teniendo como base la coyuntura y las problemáticas locales, en buena medida puede ser explicado por las agencias de los procuradores.<sup>57</sup> El resultado es bastante elocuente, como se puede apreciar en el Gráfico 1. El año 1618 marca una clara ruptura con el panorama general del período, ya que plasma un máximo absoluto para las cuatro décadas consideradas con 44 cédulas. La diferencia con otros años de gran actividad legislativa es muy clara, puesto que excede en un 63% a las normas elaboradas durante 1608, que es el segundo en cuanto a cantidad de todo el período.

GRÁFICO 1. Libro registro de cédulas para el Río de la Plata. Totales 1600-1640



Fuente: AGI, Buenos\_Aires, 1 y 2, libros IV y V.

Esta circunstancia adquiere tonos aún más significativos si se atiende a la articulación entre los asuntos representados por el procurador, el contenido de las cédulas y la relevancia de las cuestiones abordadas por ellas. Según se desprende

57 AGI, Buenos\_Aires, 1 y 2, libros IV y V.

del Gráfico 2, las 44 disposiciones asentadas en los libros registro en el año 1618 se vinculan de un modo bastante estrecho con la acción cortesana del procurador, lo que en parte también explicaría su volumen. De hecho, 32 de ellas aluden explícitamente al papel desempeñado por Frías en la información o en la presentación del asunto al rey y al Consejo de Indias; todas estas cédulas incorporan, con ligeras variantes, una frase que define el motor de la normativa real: “Por cuanto por parte de Manuel de Frías procurador general de la provincia del Río de la Plata y Paraguay se me ha hecho relación”.<sup>58</sup> Aunque no manifiestan la agencia del procurador, otras dos cédulas legislan sobre asuntos que presentó en su estancia cortesana, circunstancia que alcanza a las tres cuartas partes de las disposiciones asentadas en los libros registro durante 1618.

Si estos datos parecen resultar bastante contundentes respecto del impulso que supuso la procuraduría de Frías a la actividad legislativa real para el Río de la Plata, lo cierto es que el punto más relevante es la plasmación de la representación en el contenido de las reales cédulas. Aquí, pese a la afinidad advertida, el panorama se presenta complejo y cargado de antagonismos, ya que nos adentramos en un escenario condicionado por intereses que iban mucho más allá de la gobernación e implicaban a otros actores de poder de la monarquía.

Como se advierte en el Gráfico 2, una porción considerable de las reales cédulas de este período corresponde a pedidos de información a distintas autoridades establecidas en América sobre asuntos representados por Frías. Durante 1618 fueron 20 las disposiciones que tuvieron esta finalidad, 19 de las cuales recogieron solicitudes del procurador. El año anterior los pedidos de informes fueron cinco y siete en 1619, ninguno de ellos vinculado a la agencia que estamos analizando.

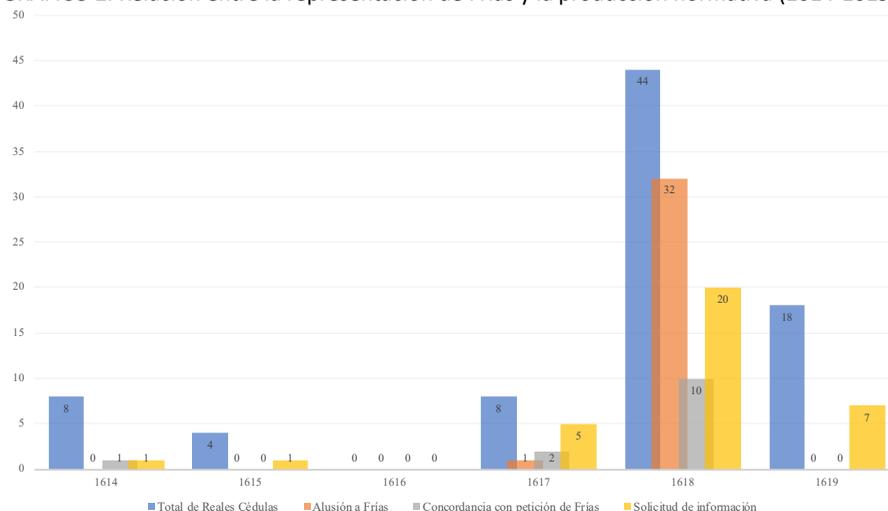
Por su parte, diez de las 44 cédulas del año 1618 y dos de 1617 concuerdan en distinta medida con las peticiones del representante. Mientras dos lo hacen parcialmente, el resto coincide con lo solicitado, incluso revelando apropiaciones textuales de los memoriales del agente en su sección dispositiva. En este sentido, una aproximación cualitativa nos permite componer una imagen más sustanciada del fenómeno en donde surge con claridad la mano de Manuel de Frías.

En julio de 1614, cuando el agente hacía muy poco que se encontraba en la corte, Felipe III decidió prorrogar nuevamente la licencia que autorizaba los intercambios desde Buenos Aires con el Brasil, Guinea y otras “islas circunvecinas”. Si bien la extensión replicó el contenido de la cédula original de permisión, que autorizaba la remisión desde el puerto de cecina, sebo y harina, la justificación de la cédula refiere la intervención del procurador general de las provincias del Río de la Plata como promotora de este nuevo privilegio.<sup>59</sup>

58 Véanse, entre otras, las reales cédulas de 16 de abril y 7 de junio de 1618. AGI, Buenos\_Aires, 2, L. V, ff. 65r.-66v y 73v.-77v.

59 Real Cédula de prórroga de las licencias mercantiles a la ciudad de Buenos Aires, 19/7/1614. AGI, Buenos\_Aires, 1, L. IV, ff. 224-226.

GRÁFICO 2. Relación entre la representación de Frías y la producción normativa (1614-1619)



Fuente: AGI, Buenos\_Aires, 1 y 2, libros IV y V.

Frías, en concreto, había reclamado en un principio el aumento del tonelaje autorizado para comerciar con el Brasil y, específicamente, la inclusión de los 6000 cueros vacunos y las 1000 arrobas de lana.<sup>60</sup> Aunque la petición central del escrito fue aceptada, contribuyendo así a definir de manera transitoria la regulación del comercio transatlántico de la región, la negativa de la Corona a ampliar el repertorio y el tonelaje de las mercancías autorizadas respondió al temor que siempre manifestó por el incremento de los intercambios ilegales en el Río de la Plata, que se conjugaba perfectamente con los intereses de los mercaderes que concentraban los intercambios a través de Sevilla mediante la ruta atlántica de las flotas y los galeones. En esta línea, con la misma fecha de la prórroga, el Consejo de Indias envió una carta acordada a la Casa de Contratación para que informase sobre la manera de aprovisionar a la ciudad de Buenos Aires y a la gobernación desde Sevilla, tal como deseaban la Corona y los mercaderes hispalenses, con el objetivo de clausurar el trato del Río de la Plata con el Brasil y trasladar los intercambios a la órbita peninsular.<sup>61</sup>

Esta no fue la única gestión que realizó el procurador sobre la regulación mercantil rioplatense. Como se recordará, también entregó un extenso memorial impreso y sin fecha en el que proponía cambios importantes en el régimen legal, entre los cuales sobresalía el pedido de habilitar un circuito comercial que, partiendo de Buenos Aires, integrara a Brasil, Sevilla y Guinea. Un circuito que debía comenzar y terminar en el Río de la Plata, ya que perseguía el objetivo de que los mercaderes porteños se beneficiaran de los términos de intercambio que ofrecían varios productos de la gobernación en las referidas plazas. El vencimiento de la prórroga concedida en 1614 colocó a la Corona en la necesidad de atender nuevamente a un asunto al que deseaba darle una definición que terminase con las autorizaciones temporales. Sin embargo, tal vez a raíz de la propuesta de Frías, la cédula de septiembre de 1618 sobre este asunto estableció cambios significativos para el orden mercantil rioplatense, aunque volvió a decantarse por una vigencia temporal acotada.

60 Petición de Manuel de Frías, en *Correspondencia* (1915: 289).

61 AGI, Buenos\_Aires, 2, V, ff. 58v-60v.

Específicamente, esta nueva cédula otorgó licencia a los vecinos de la provincia del Río de la Plata para que, por el término de tres años, comerciasen los frutos de la tierra con Sevilla.<sup>62</sup> La disposición autorizó el viaje a la Península de dos navíos de menor porte –menos de cien toneladas–, que estaban habilitados a hacer escala en Brasil a la ida, donde podían intercambiar sus mercancías, pero no a la vuelta. En el tornaviaje, los navíos debían dirigirse directamente al puerto de Buenos Aires sin recalar en las posesiones portuguesas, tanto en las americanas como en las africanas. Con el objetivo implícito de desarticular los estrechos vínculos de la región con los mercados lusobrasileños, la disposición prohibió expresamente el ingreso de esclavos y de pasajeros, así como la exportación de plata. Pese a esto, la cédula autorizaba que las “ropas y otras cosas necesarias en dichas provincias” que no se consumieran en el puerto pudieran introducirse en el Perú, aunque ajustándose a otra de las grandes novedades de la normativa. Aquellos bienes que fueran conducidos hacia la región minera debían pagar en la aduana de Córdoba, creada en este momento, los derechos correspondientes al 50% de su valor.<sup>63</sup>

Pese a que el cabildo de Buenos Aires acusó a Frías de haber gestionado una cédula que contradecía el mandato que se le había otorgado, su representación se acercó a los intereses de las ciudades del interior de la gobernación y no se alejó radicalmente de los constituidos en torno a la ruta de intercambios entre Buenos Aires y el Brasil. Parece poco atinado poner en duda su defensa por lo que consideraba la falsa acusación de haber “pedido y suplicado a vuestra majestad quitase el trato del Brasil y portugueses con este puerto y lo mudase y concediese con Sevilla y que yo traía muchas cédulas de vuestra majestad contra los portugueses y para que los navíos de ellos que viniesen a este Río de la Plata”.<sup>64</sup> Según una carta que envió al Consejo de Indias, su intención consistió en aliviar la situación de la provincia y erradicar “la ocasión de entrar y salir en aquel Río de la Plata navíos de portugueses de que se siguen los inconvenientes que nuestra señoría tiene entendidos”.<sup>65</sup>

A pesar de la implicación de Frías en el trato con el Brasil (Ceballos, 2008), su agencia en la corte se explica a la luz de las disputas de poder experimentadas por el control del comercio atlántico a través de Buenos Aires. La propuesta del procurador buscaba, mediante la variación de la composición y el tonelaje de las cargas despachadas desde la gobernación, de los mercados implicados, y de la extensión de la participación regional en el comercio, minar la preponderancia de los mercaderes que controlaban la ruta con el Brasil y propiciar una mayor intervención de grupos relegados que, por lo general, tenían fuertes vínculos con las ciudades del interior de la provincia y habían participado en la conformación inicial de la ciudad de Buenos Aires. En la misma línea, intentó evitar que se introdujeran desde el Brasil algunas mercancías que se producían

62 AGI, Buenos\_Aires, 2, V, ff. 79v-83.

63 AGI, Buenos\_Aires, 2, V, ff. 83-85.

64 Carta de Manuel de Frías a SM, 30/4/1621, CGGV, 208, 4743.

65 Carta de Manuel de Frías a SM, 7/4/1620, CGGV, 208, 4742.

en la región, las cuales dejaban de venderse en Buenos Aires y provocaban el debilitamiento de los intercambios en dirección norte-sur de la gobernación.<sup>66</sup>

El resultado del proceso legislativo subraya entonces el papel de la alta administración indiana y de la Corona en resolver un escenario conflictivo en el que estos agentes poseían también sus propios intereses. De hecho, la discrepancia entre el contenido de los memoriales de Frías sobre el circuito mercantil atlántico y lo dispuesto por la real cédula en esta cuestión responde a los antagonismos propios de un asunto de gran calado que implicaba importantes intereses económicos, proyectos geopolíticos e incluso la supervivencia de la ciudad-puerto de Buenos Aires. Su acción se desarrolló en un ámbito en el que convergían intereses confrontados tanto de agentes locales y regionales, como también de actores de gran peso en el mundo hispánico, como algunos miembros de la alta administración indiana, el Consulado de Lima o los cargadores hispalenses. En esta línea, y como un modo de incrementar el vigor del reclamo de la gobernación, el propio Frías conminó al Consejo de Indias a no atender “a cualquiera contradicción de la Casa de la Contratación y Universidad de Sevilla pues el remedio de aquellos vasallos y de aquel puerto tan importante no está a cuenta de la dicha casa de la contratación sino a la de Vuestra Majestad”.<sup>67</sup> Situación que si bien mantuvo parcialmente la Corona con su decisión de 1618, a la larga terminó por desecharse cuando optó por priorizar la negociación exclusivamente a través de los navíos de registro.

El otro asunto de gran relevancia planteado por Frías y legislado por una real cédula de 16 de diciembre de 1617 fue el de la división de la extensísima gobernación del Paraguay y Río de la Plata en dos jurisdicciones distintas con cabeza en Buenos Aires y Asunción respectivamente. Con esta decisión se perseguía atender a las dificultades que planteaba la administración de un territorio tan dilatado, muchas veces señaladas desde la región, y reconocer la jerarquía alcanzada por la ciudad-puerto como nexo privilegiado entre el espacio peruano y el mundo atlántico. Según el texto de la cédula, que seguía estrechamente la representación del procurador y otras propuestas que habían sido envidias a la corte con anterioridad<sup>68</sup>, Felipe III había entendido que las ciudades de la gobernación se encontraban en una situación riesgosa por el asecho de guaycurúes y payaguas, “naciones que están rebeldes y aunadas y que hacen grandes daños, y que para remedio y reparo de esto convenía se dividiera aquel Gobierno que tiene más de quinientas leguas de distrito y en él ocho ciudades muy distantes, sin poderse socorrer las unas a las otras, particularmente las tres de ellas que son de la Provincia de Guayrá, las cuales jamás han podido ser visitadas de Gobernador ni Obispo, ni administrándose en ellas el sacramento de la Confirmación”.

En consecuencia, continuaba la cédula, se dispuso que “el dicho Gobierno se divida en dos, que el uno sea del Río de la Plata, agregándole las ciudades de la Trinidad puerto de Santa María de Buenos Aires, la Ciudad de Santa Fe, la de Corrientes

66 Memorial de Manuel de Frías visto en el Consejo de Indias, en *Correspondencia* (1918: 111-112).

67 Memorial de Manuel de Frías al Consejo de Indias, CGGV, 193, 4193, f. 4.

68 Sobre el proceso de configuración territorial, véanse Nocetti y Mir (1997) y Barrera (2012).

y la Ciudad de la Concepción del Río Bermejo; y el otro Gobierno se intitule de Guayrá, agregándole por cabeza de su Gobierno, la Ciudad de la Asunción del Paraguay y la de Villa Real, Villa Rica del Espíritu Santo y la Ciudad de Santiago de Jerez” (Audibert, 1892: 132-133).

En abril de 1618, el monarca otorgó otra cédula sobre los ataques de guaycurúes y payaguas que autorizó a los gobernadores a ingresar en sus pueblos en el caso de que estuvieran persiguiendo a aquellos que hubieran atacado las ciudades españolas para matarlos, aprehenderlos o servirse de ellos. Según refiere dicho texto, la motivación de la cédula fue la relación que había recibido por parte de Manuel de Frías. Pero, además, lo que resulta interesante para el problema de fondo son las apropiaciones que realiza la cédula no solo de información específica que sirve para argumentar la decisión real, sino incluso de frases y expresiones textuales que revelan de forma incuestionable la filiación entre ambos textos.<sup>69</sup> En este caso, la respuesta del monarca fue favorable. De todas maneras, pese a la adecuación entre el memorial de Frías y la real cédula, Felipe III decidió –al igual que en el caso anterior– solicitar el parecer del virrey, la audiencia de Charcas, el obispo del Paraguay, el licenciado Francisco de Alfaro y el gobernador del Río de la Plata.<sup>70</sup>

Los ejemplos pueden extenderse, como ocurre con la cédula que prohibía que desde la audiencia de Charcas se enviaran jueces de comisión para el gobierno de las provincias del Río de la Plata y que, al mismo tiempo, disponía que las causas que se ofrecieran fueran remitidas al gobernador.<sup>71</sup> Aquí nuevamente se puede apreciar la afinidad entre la petición del procurador y la disposición que, incorporando la retahíla habitual, fundamenta su decisión en la información presentada por el agente. Otro tanto ocurre con la cédula del 7 de junio que solicita informes al virrey, la Audiencia de Charcas y los gobernadores del Río de la Plata y Tucumán acerca de la conveniencia de reiterar la prohibición de que ingresaran en Buenos Aires carretas procedentes de esta última gobernación, ya que sus productos se embarcaban hacia el Brasil relegando a las mercancías locales.<sup>72</sup>

Esta situación se replica también a raíz de dos solicitudes de Frías. La primera de ellas, en representación de la ciudad de Asunción, para que en toda la gobernación se adoptasen los pesos y medidas definidos en aquella. La segunda, en representación del cabildo de Buenos Aires, para que se prorrogase la concesión de las penas de cámara y los gastos de justicias aplicados para la construcción del fuerte y otras obras públicas. La respuesta real, en el primer caso, consistió en un pedido de informe a los gobernadores del Río de la Plata y del Paraguay y, en el segundo, en otra solicitud de información al gobernador sobre el monto de lo recaudado, la forma en la que se había gastado y el estado de las obras.<sup>73</sup> Aunque pueda resultar reiterativo, conviene precisar que en todas estas cédulas, sin

69 AGI, Buenos\_Aires, 2, V, ff. 65-66v. Véase un desarrollo de esta circunstancia en Masters (2018).

70 Véanse las cédulas en AGI, Buenos\_Aires, 2, V, ff. 66-67v.

71 AGI, Buenos\_Aires, 2, V, ff. 63 y 63v. Véase el Memoria de Manuel de Frías visto por el Consejo de Indias, en *Correspondencia* (1918: 64-77).

72 AGI, Buenos\_Aires, 2, V, ff. 72 y 72v.

73 AGI, Buenos\_Aires, 2, V, ff. 73r., 75 y 75v.

excepción, y en la totalidad del aluvión normativo de la segunda mitad del año 1618, se explicita la fundamentación en la relación presentada por el procurador.

## Conclusiones

La experiencia de la representación cortesana que Manuel de Frías realizó de los intereses de las ciudades de la gobernación del Paraguay y Río de la Plata nos permite comenzar a comprender dos aspectos escasamente conocidos de la comunicación política regional. En primer lugar, la conformación de una instancia de representación sujeta a los condicionantes de un territorio periférico y relegado de los circuitos legales de intercambio con Europa, que consiguió hacer presente en Madrid las aspiraciones y los anhelos de varias ciudades y colectivos de la provincia. Se trató del canal de comunicación más importante del que dispusieron las ciudades de la gobernación, que se configuró a partir de coincidencias y también de discrepancias que convirtieron a la agencia de Frías en una instancia que, de forma simultánea, representaba, gestionaba y administraba tensiones locales y regionales derivadas de un complejo proceso de articulación económica y política del territorio que habilitó configuraciones sociales bastante dinámicas de las que el propio agente participaba.

El análisis que propone este artículo recupera parcialmente la complejidad subyacente a la comunicación política transatlántica presencial de una gobernación, en tanto que atiende no solo a las circunstancias que hacían posible el hecho comunicacional de unos espacios locales con escasos recursos materiales, culturales e incluso relacionales, sino también al universo de intereses y vínculos que permiten comprender el contenido de la representación ante el Consejo de Indias que, como se ha visto, no siempre coincidía con los mandatos e instrucciones que había recibido el procurador. Pero más allá de estas tensiones, lo cierto es que la procuraduría de Frías se instituyó como una instancia de representación provincial, tal como se plasma en sus escritos, sustanciando de este modo la constitución de un sujeto político que, independientemente de su contundencia como instancia jurisdiccional, carecía de un vehículo de representación definido.

En segundo lugar, la experiencia aquí estudiada ofrece importantes indicios para calibrar el papel de los súbditos locales en el proceso de producción legislativa real que tenía lugar en la corte y se plasmaba en la regulación de varios aspectos sumamente relevantes para la provincia. Según se ha puesto de manifiesto, detrás de la elaboración normativa plasmada en los cedularios podían subyacer las necesidades de la administración real, o las inquietudes y los proyectos de la Corona para el mundo colonial. También las relaciones de poder que implicaban al propio monarca, a las élites y a las corporaciones locales, a los mercaderes del comercio atlántico, o a los miembros del gobierno de la monarquía. Sin embargo, en este abigarrado y controversial espacio surge con claridad la relevancia sistémica de la procuraduría cortesana como fenómeno que no solo canalizaba la manifestación de intereses desde una provincia periférica, sino que participaba

de forma ostensible en la producción legislativa, plasmándose en el ritmo, en la selección de asuntos, e incluso en la provisión de insumos –es decir, de información– que se revelan tanto en el sentido como en la propia textualidad de las normativas. El propio trabajo del sínodo con el material provisto por Frías sugiere una reflexión destinada a complejizar algunas ideas algo elementales que frecuentemente se suscriben acerca del papel de la información del archivo del organismo y su utilización como fundamento del gobierno colonial. Al menos en este caso, la información –impregnada de intereses– que presentó el agente tuvo un papel protagónico frente a otras fuentes de conocimiento sobre el espacio regional disponible en la corte.

Situar a un agente de las ciudades de la gobernación del Paraguay y Río de la Plata en Madrid y reconstruir –aunque parcialmente– sus gestiones y sus resultados constituye una operación que aporta una imagen compleja, dinámica y poco habitual de un espacio regional en la configuración del orden político colonial, poniendo en valor un ámbito y unas prácticas de interacción en los que la historiografía disponible no ha reparado pese a las importantes consecuencias interpretativas que de ellos se derivan. Puede sostenerse que el propio acto de Manuel de Frías de ejercer el derecho de petición, no solo respecto de los espacios municipales sino también de una jurisdicción más extensa, en su condición de procurador de las “Provincias del Río de la Plata y Paraguay”, y su correspondiente plasmación legislativa, permiten apreciar la presencia de un diálogo entre estos sujetos políticos y la Corona, que se tradujo en un conjunto de normas que, en buena medida, no fueron impuestas a los súbditos locales sino obtenidas mediante la agencia cortesana. Esta circunstancia permitiría contemplar el caso estudiado como un proceso de producción de un derecho local de extensión municipal y provincial, atendiendo no solo al alcance territorial de las normas sino al papel de la representación en la actividad legislativa (Agüero y Oyarzabal, 2013: 294 y 295).

En suma, este episodio de la comunicación política rioplatense recupera a unos súbditos locales desempeñando un activo papel en un ámbito y en una actividad que, según algunas lecturas formalistas, poco atentas a los procesos que la cristalización dispositiva suele ocultar, o escasamente sensibles a interpretaciones menos dicotómicas del sistema de dominación establecido para los territorios americanos, resultaban propios de la afirmación unilateral del poder real. De este modo, este escrito completa unos intersticios –mayormente ignorados por la historiografía– de una tupida cadena transatlántica constituida por poderes, agentes, representaciones, consultas, información y decretos que daban vida al nexo entre lo local y la corte, y afectaban de forma contundente al proceso legislativo expresado en las cédulas de gobierno despachadas para la provincia.

## Bibliografía y referencias

---

- » AECBA: *Acuerdos del extinguido cabildo de Buenos Aires (1907-1934)*. Buenos Aires: Archivo General de la Nación.
- » AGI: Archivo General de Indias, Sevilla.
- » Documentos: *Documentos históricos y geográficos relativos a la conquista y colonización rioplatense* (1941). Tomo 1: Memorias y relaciones históricas y geográficas. Buenos Aires: Peuser.
- » Correspondencia: *Correspondencia de la ciudad de Buenos Aires con los reyes de España*. (1915–1918). Selección y edición de Roberto Levillier. 3 tomos. Buenos Aires - Madrid: Municipalidad de Buenos Aires - Biblioteca del Congreso Argentino.
- » BL: British Library, Londres.
- » BN CGGV: Biblioteca Nacional, Buenos Aires, Colección Gaspar García Viñas.

### Bibliografía

- » Agüero, A. (2007). Las categorías básicas de la cultura jurisdiccional. En M. Llorente Sariñena (ed.), *De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870* (pp. 21-58). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- » Agüero, A. (2013). Ciudad y poder político en el Antiguo Régimen. La tradición castellana. En V. Tau Anzoátegui y A. Agüero (eds.), *El derecho local en la periférica de la monarquía hispánica. Río de la Plata, Tucumán y Cuyo, siglos XVI-XVIII* (pp. 120-184). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- » Agüero, A. y Oyarzabal, M. C. (2013). Derecho local y representación provincial. Reflexiones a partir del memorial presentado por la Provincia de Tucumán al Consejo de Indias, 1631-1633. En V. Tau Anzoátegui y A. Agüero (eds.), *El derecho local en la periférica de la monarquía hispánica. Río de la Plata, Tucumán y Cuyo, siglos XVI-XVIII* (pp. 263-306). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- » Amadori, A. (2013). *Negociando la obediencia. Gestión y reforma de los virreinos americanos en tiempos del conde-duque de Olivares (1621-1643)*. Madrid: CSIC - U. de Sevilla - Diputación de Sevilla.
- » Amadori, A. (2022). La procuraduría de Buenos Aires en la corte. Representación política, comunicación y experiencia de las distancias entre 1580 y 1625. En G. Gaudin y R. Stumpf (eds.), *Vencer la distancia. Actores y prácticas de gobierno de los imperios español y portugués (siglos XV-XIX)*. Madrid: Casa de Velázquez.
- » Amadori, A. y Angeli, S. (2018). El cabildo de Buenos Aires y el comercio rioplatense durante la primera mitad del siglo XVII. Percepciones sobre la normativa real y justificación de los excesos en la jurisdicción de la Audiencia de Charcas. En P. Ponce Leiva y F. Andújar Castillo (eds.), *Debates sobre la corrupción en el Mundo ibérico, siglos XVI-XVII* (pp. 53-65). Madrid: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.
- » Audibert, A. (1886). *Los límites de la antigua provincia del Paraguay*. Buenos Aires: Imprenta La Económica.
- » Barrera, D. (2003). La historia del poder político sobre el período temprano colonial

- rioplatense. Razones de una ausencia: propuestas para una agenda. *Penélope*, 29, pp. 133-159.
- » Barriera, D. (2006). Un rostro local de la Monarquía Hispánica: justicia y equipamiento político del territorio al sureste de Charcas, siglo XVI y XVII. *Colonial Latin American Historical Review*, 15(4), pp. 377-418.
  - » Barriera, D. (2012). Tras las huellas del territorio. En R. Fradkin (ed.), *Historia de la Provincia de Buenos Aires* (pp. 53-84). Volumen II. Buenos Aires: Edhasa.
  - » Birocco, C. M. (2019). La problemática en cuestión: ganado cimarrón y vecinos accioneros. En *Testimonio del derecho que tienen los vecinos de Buenos Aires al ganado cimarrón de estas campañas, 1704* (pp. 7-75). Estudio preliminar, transcripción y edición al cuidado de Carlos María Birocco. Rosario: Prohistoria.
  - » Brendecke, A. (2012). *Imperio e información. Funciones del saber en el dominio colonial español*. Madrid: Iberoamericana-Vervuert.
  - » Cardim, P. y Krause, T. (2016). A comunicação entre a câmara de Salvador e os seus procuradores em Lisboa durante a segunda metade do século XVII. En E. Souza, G. Marques y H. Silva (orgs.), *Salvador da Bahia: retratos de uma cidade atlântica* (pp. 47-98). Salvador, Lisboa: EDUFBA, CHAM.
  - » Ceballos, R. (2008). *Arribadas Portuguesas. A participação luso-brasileira na constituição social de Buenos Aires (c. 1580-c. 1650)*. Niterói: Universidade Federal Fluminense.
  - » Cunill, C. (2015). Philip II and Indigenous Access to Royal Justice: Considering the Process of Decision-Making in the Spanish Empire. *Colonial Latin American Review*, 24(4), pp. 505-524.
  - » Durán Estrago, M. (s/f). Manuel de Frías. *Diccionario biográfico de la Real Academia de la Historia*. Versión online: <http://dbe.rah.es/biografias/34833/manuel-de-frías>
  - » Fragoso, J. y Monteiro, N. (orgs.) (2017). *Um reino e suas repúblicas no Atlântico: comunicações políticas entre Portugal, Brasil e Angola nos séculos XVII e XVIII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
  - » Garriga, C. (2004). Orden jurídico y poder político en el Antiguo Régimen. *ISTOR: Revista de Historia Internacional*, Año IV, 16, pp. 13-44.
  - » Gaudin, G. (2017). Un acercamiento a las figuras de agentes de negocios y procuradores de Indias en la Corte. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Debates, Puesto en línea el 02 octubre de 2017. URL: <http://journals.openedition.org/nuevomundo/71390>.
  - » Gaudin, G. (2020). La communication politique dans l'empire espagnol. Correspondance et actions des villes à la cour de Madrid, les cas philippin et barcelonaise. En F. Alazard (dir.), *Correspondances urbaines. Les corps de ville et la circulation de l'information. XVe-XVIIe siècles* (pp. 207-226). Brepols.
  - » Gaudin, G. (2020). Movilidad y rugosidad en la comunicación política imperial: las primeras gestiones en la corte de los miembros de la expedición de Legazpi a Filipinas (1565-1573). *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Debates, Puesto en línea el 24 de febrero de 2020. URL: <http://journals.openedition.org/nuevomundo/79411>
  - » Gómez Gómez, M. (2011). Los libros registros del Consejo de Indias. Una clasificación. En E. Cantarelli y M. Comas Via (eds.), *La escritura de la memoria: los registros* (pp. 177-191). Barcelona: PPU.
  - » Gómez Gómez, M. (2019). Escribir la norma: problemas de recepción, acatamiento y publicación de los documentos reales en las Indias durante el Antiguo Régimen. *Les Cahiers de Framespa* [En línea], 30, Puesto en línea el 30 de enero de 2019.
  - » Heredia Herrera, A. (1972). Los cedularios de oficio y de partes del Consejo de Indias: sus

tipos documentales (siglo XVII). *Anuario de Estudios Americanos*, XXIV, pp. 1-60.

- » Hespanha, A. M. (1989). *Vísperas del Leviatán*. Madrid: Taurus.
- » Holenstein, A. (2009). Introduction: Empowering Interactions: Looking at Statebuilding from Below. En W. Blockmans, A. Holenstein y J. Matieu (eds), *Empowering Interactions. Political Cultures and the Emergence of the State in Europe, 1300-1900* (pp. 1-35). New York: Routledge.
- » *Libros Registros-cedularios del Río de la Plata (1534-1717)* (1984). Volumen I (1536-1661). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- » Masters, A. (2018). A Thousand Invisible Architects: Vassals, the Petition and Response System, and the Creation of Spanish Imperial Caste Legislation. *Hispanic American Historical Review*, 98(3), pp. 377-406.
- » Mazín Gómez, O. (2007). *Gestores de la real justicia. Procuradores y agentes de las catedrales hispanas nuevas en la corte de Madrid*. México: El Colegio de México.
- » Mazín Gómez, O. (2008). La corte del rey y los procuradores de la catedral de México en los siglos XVI y XVII. En F. Cantú (ed.), *Las cortes virreinales de la Monarquía española: América e Italia* (pp. 119-156). Roma: Viella.
- » Molina, R. (1966). *Las primeras experiencias comerciales del Plata*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Dorrego.
- » Molina, R. (2000). *Diccionario Biográfico de Buenos Aires 1580-1720*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia.
- » Mora Mérida, J. L. (1973). *Historia Social del Paraguay 1600-1650*. Sevilla: CSIC-EEHA.
- » Moutoukias, Z. (1988). *Contrabando y control colonial en el siglo XVII*. Buenos Aires: CEAL.
- » Nocetti, O. y Mir, L. (1997). *La disputa por la tierra: Tucumán, Río de la Plata y Chile, 1531-1822*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- » Owensby, B. P. (2008). *Empire of law and Indian justice in colonial Mexico*. Stanford: Stanford University Press.
- » Palomeque, S. (2000). El mundo indígena. Siglos XVI-XVIII. En E. Tandeter (dir.), *La sociedad colonial* (pp. 87-143). Tomo 2 de la *Nueva Historia Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- » Raminelli, R. (2014). Monarquía e câmaras coloniais. Sobre a comunicação política, 1640-1807. *Prohistoria*, 21, pp. 3-26.
- » Ross, R. (2008). Legal communications and imperial governance: British North America and Spanish America compared. En M. Grossberg y C. Tomlins (eds.), *The Cambridge History of Law in America* (pp. 104-143). Vol. I: Early America (1580-1815). Cambridge: Cambridge University Press.
- » Salinas, M. L. (2009). Trabajo, tributo, encomiendas y pueblos de indios en el nordeste argentino. Siglos XVI-XVII. *Iberoamericana*, IX, 34, pp. 21-42.
- » Tau Anzoátegui, V. (2010). Acerca de la elaboración y publicación de la ley en el Derecho Indiano. *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXXX, pp. 157-181.
- » Tau Anzoátegui, V. (2013). La configuración del Derecho indiano provincial y local. Cuestiones metodológicas y desarrollo de sus fases históricas. En V. Tau Anzoátegui y A. Agüero (eds.), *El derecho local en la periférica de la monarquía hispánica. Río de la Plata, Tucumán y Cuyo, siglos XVI-XVIII* (pp. 13-90). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.