

Algunas consideraciones sobre las leyes de Indias

Escribe: JUAN FRIEDE

"...Y habiendo podido observar de cerca el desarrollo de grandes transformaciones políticas, comprendimos que las leyes escritas al solo calor del entusiasmo, tienen poco poder efectivo, porque arriba de las instituciones artificiales hay excelsas leyes que influyen decisivamente en el crecimiento, evolución y destino de las comunidades de hombres".

Rafael Núñez. "La Sociología". Publicada en "El Porvenir", 4 de marzo de 1883.

LA CONQUISTA COMO EMPRESA PRIVADA

La población aborígen de América planteó a la corona un complejo problema social de difícil solución. El Estado español, por carecer de recursos económicos, tuvo que acudir a la iniciativa privada para realizar los propósitos económicos y políticos de la Conquista, es decir, tomar posesión del Nuevo Mundo, poblarlo de cristianos, explotar sus riquezas naturales e integrar a la población vencida a la nueva sociedad hispanoamericana que se estaba formando; reservándose la fiscalización y plena jurisdicción sobre sus flamantes colonias.

La necesidad de acudir a la iniciativa privada hizo de la empresa americana algo distinto de lo que acaso hubiera sido si la colonización se hubiera realizado directamente por el Estado. La mentalidad del conquistador, formada por la conciencia de los derechos que había adquirido al aventurarse en una acción peligrosa, costosa y de éxito inseguro, todo por su propia cuenta y riesgo, chocaba con las pretensiones de la corona de dirigir de manera absoluta sus destinos. Impedimentos de simple orden geográfico y la incapacidad de estructurar un aparato judicial y administrativo eficiente cuando faltaban experiencias y antecedentes, obstaculizaban e incluso imposibilitaban el control efectivo de los súbditos americanos. Tanto la conquista como la colonización se escapaban de las manos de la corona, sin que el engorroso aparato gubernamental —por demás ineficiente ante los problemas inéditos que surgían en América— pudiera subsanar el grave defecto de traspasar a los particulares lo que hubiera debido ser empresa del Estado.

Correspondía a esta fijar las normas reguladoras de las relaciones entre un puñado de conquistadores-colonos y los millones de aborígenes que estaban conquistando.

El interés que tenía el Estado por conservar la población aborígen era obvio. El indio era el productor de los víveres que consumía el colono; su mano de obra era indispensable para la explotación de las riquezas naturales; el indio contribuía a aumentar el potencial demográfico del imperio y, consecuentemente, los aprovechamientos fiscales. En 1505 Cristóbal Colón escribía a los Reyes Católicos: "Que los indios de esta isla española eran y son la riqueza de ella, porque ellos son los que cavan y labran el pan y las otras vituallas a los cristianos y les sacan el oro de las minas y hacen todos los otros oficios y obras de hombres y bestias de acarreto". Se quejaba de que el tratamiento inconsiderado de los españoles había acabado ya entonces con las siete partes de la población aborígen de las Antillas. Y a fines del siglo XVI, el poeta-cronista Juan de Castellanos, pone en boca de un cacique indígena de Antioquia las siguientes frases: "Cesen cristianos, cesen las matanzas que sangrientos estáis hasta los codos. Dejad algunos que hagan labranza de que comáis; y que comamos todos".

Bastarían estas consideraciones, por demás evidentes, para que la política del Estado español hubiese sido favorable a la población aborígen sin que influyesen —como sucedía realmente— prácticas empleadas durante la reconquista española cuando, mediante las capitulaciones con los musulmanes (algunas de ellas de tan reciente ocurrencia como las ocasionadas por la toma de Granada), solamente se imponían tributos a la población vencida, pero sin vejar la integridad personal ni los bienes de los sometidos, en orden de conservar el potencial demográfico de las tierras conquistadas para poder aprovecharlas. La secular aversión de los reyes de Castilla de ceder a terceros —en este caso a los conquistadores americanos— la potestad sobre los pueblos conquistados en menoscabo del "señorío" de la corona y también la creciente influencia de las ideas sobre los derechos "naturales" del hombre, presionaban de igual modo hacia la protección de la población nativa del Nuevo Mundo y la declaración de que eran hombres "libres".

De otro lado, la Iglesia, poder social tan importante en España, secundaba a la monarquía en esta política favorable al indio, aunque fuese tan solo para aumentar el número de sus feligreses y consolidar su posición política y social, por varios aspectos quebrantada en los avatares de la Baja Edad Media; aumentando simultáneamente sus entradas económicas. Pero la obra proselitista implicaba de hecho la protección del indio y su conservación. De modo, pues, que la vejación de los indios y el trato contrario a su aumento demográfico, no se compadecían ni con los intereses del Estado ni con los de la Iglesia.

De ahí que la incorporación del indio a la sociedad que comenzaba a estructurarse en América constituía uno de los objetivos importantes de la política estatal. Y así encontramos ya en las instrucciones de Colón pa-

ra el segundo viaje disposiciones favorables al aborigen. La línea general favorable al indio es una tendencia que se observa en la legislación española durante toda la época colonial, sin que lograsen desvirtuarla pasajeras circunstancias que la desviaban momentáneamente de su actividad básica. Esta benignidad de la corona para con el indio se cristaliza en las humanitarias y famosas *Leyes de Indias* y en innumerables cédulas y provisiones protectoras, que se multiplicaban a medida que avanzaba la conquista y recrudecían sus problemas.

LAS LEYES DE INDIAS

No era empresa fácil elaborar una legislación para la cual se carecía de todo antecedente jurídico. Las viejas normas trazadas en relación a los musulmanes que ocupaban en la península tierras que antes pertenecieran a cristianos, combatiendo al cristianismo y procurando imponer su religión; o referentes a los corsarios que infestaban el Mediterráneo, usurpando la propiedad ajena; o atañederas a los esclavos africanos que se compraban legalmente a los mercaderes..., ninguna de estas normas podía aplicarse automáticamente a pueblos, que, como los aborígenes de América, no impugnaban la doctrina cristiana, carecían de toda noción de fe católica, no trataban en modo alguno de imponer sus creencias a terceros, ni ocupaban tierras que antes pertenecieran a cristianos y apenas sí defendían sus tierras y bienes, sin codiciar los ajenos.

Pero, para elaborar leyes ceñidas a estas inéditas circunstancias hubiera sido necesario un buen conocimiento de estas y un estudio previo de lo que era el "indio": ese ente heterogéneo, multiforme, que presentaba en su conjunto grados de civilización y de cultura: los unos, pacíficos, agricultores sedentarios; los otros, belicosos cazadores; algunos antropófagos y "salvajes"; los de más allá, más o menos civilizados en el sentido europeo de la palabra; fácilmente sometidos estos; encarnizados resistentes esos otros.

Pero ni las ciencias sociales estaban suficientemente desarrolladas en el siglo XVI ni existían en la opinión pública española de la época la tolerancia y serenidad necesarias para comprender y admitir la existencia y normalidad de comunidades que se desarrollaban dentro de moldes muy ajenos a la civilización europea contemporánea. Verdad es que los reyes convocaban sucesivas juntas de teólogos y juristas para elaborar los principios jurídicos que debían regir en sus nuevas posesiones. Pero no era fácil discernir la realidad de las contradictorias informaciones que llegaban de América a la corte sobre la índole del indio y las circunstancias en que se desarrollaba su vida, incluso procedentes de los visitantes oficiales. La denominación común de "indios", dada a pueblos completamente diferentes en sus formas de organización social y económica, en sus prácticas guerreras, en sus creencias religiosas, en sus tradiciones y en su idioma, embrollaban todavía más el problema.

Es cierto que, por lo general, el legislador español tuvo en cuenta los informes llegados de ultramar. Pero como entonces se carecía de los modernos métodos de la investigación antropológica y de los suficien-

tes conocimientos geográficos, esos informes —muchas veces redactados de buena fe—, eran tan inexactos y desorientadores que no podían constituir la base cierta de una política indigenista racional. Aún admitiendo la sinceridad y el propósito honesto de los legisladores de proteger al indio, en fin de cuentas solo produjeron confusión y resultaron en gran parte responsables de una legislación ilusa, unas veces utópica, otras claramente contradictoria y, en general, casuística, empírica e incapaz de conducir las nuevas relaciones sociales por el cauce de evolución normal y de mutuo entendimiento. No vamos a negar que la legislación indiana hace honor al sentido humanístico de los intelectuales peninsulares del siglo XVI y constituye la página más brillante de la jurisprudencia española. Sin embargo, no logró proporcionar normas claras y precisas de gobierno ni la verdadera protección del indio, hecho comprobado por millares de documentos y de sucesos.

Por otra parte, debe considerarse también que el ritmo precipitado con que se sucedían los acontecimientos en el Nuevo Mundo constituía un grave obstáculo para la elaboración pausada y racional de las normas jurídicas adecuadas para la nueva sociedad colonial. Día a día surgían problemas de tan considerable volumen como la esclavitud indígena, la encomienda, las naborías, el servicio personal, el “rescate” y el “rancheo”. Cuestiones todas, para las cuales no existían todavía normas legales permanentes y que, ante tal carencia, se dirimían con disposiciones improvisadas a veces por las propias autoridades coloniales, generalmente de escasas luces y de dudosa competencia: simples tanteos en búsqueda de soluciones definitivas. De ahí que no sea difícil para un estudioso de la historia observar que las acciones y sus consecuencias en América se produzcan *con anterioridad* a las leyes que debían regirlas. Los legisladores, pero ante todo, los ejecutores de las leyes, se enfrentaban entonces ante hechos cumplidos y tan imperiosos, que la ley posterior parecía extemporánea e incapaz de modificarlos.

Esta compleja situación explica en gran parte la ineficacia que tuvieron las Leyes de Indias en su aplicación, leyes que parecen anárquicas y precipitadas, como todo en la empresa indiana.

LAS LEYES Y SU EJECUCION

Otra de las principales causas de su ineficacia fue su defecto fundamental: el carecer de disposiciones reglamentarias para su ejecución. Las leyes no se complementaban con las indispensables y precisas instrucciones de procedimiento y regulación, sin las cuales resultaban incapaces de quebrantar la resistencia del colono, quien se consideraba amo y señor de la población vencida. Una ingenuidad sin límites preside esa avalancha de cédulas y sobre-cédulas que se repiten textualmente y que quedan todas sobre el papel, sin que se hagan efectivas las multas y castigos, aunque llegaran en su severidad hasta imponer en algunos casos la pena de muerte para los transgresores. Y sin embargo es una verdad incontrovertible que solo la *ejecución efectiva* de las leyes constituye un factor válido en la historia de la sociedad. La ley escrita es apenas la manifestación del espíritu o voluntad que mueve a los legisladores y puede obedecer a causas

completamente ajenas al verdadero esfuerzo de cambiar el *statu quo*. Tal es el caso, por ejemplo, de aquellas leyes que solo buscan preservar el prestigio del gobierno o de lograr el apaciguamiento momentáneo de una crisis política o social.

Difícilmente podríamos reconstruir ahora nosotros los motivos que, en cada caso, movían a los legisladores en España a expedir tal o cual ley. Pero lo cierto es que, infortunadamente para los indios, la legislación indiana tuvo un carácter netamente formalista. En cierto modo, eran leyes declamatorias, de abundante verbosidad, como si enunciaran ya los actuales discursos parlamentarios. Los grandes defensores de los indios, cuyas actuaciones constituyen a veces las páginas más brillantes de la historia "blanca" de América, hubieron de fracasar en cuanto se apoyaban en textos vagos, contradictorios y redundantes, para dar una base jurídica a su lucha en defensa del indio.

Es difícil decidir hasta qué punto llegó la sinceridad de los legisladores metropolitanos al expedir las leyes protectoras y hasta qué punto se daban cuenta de su ineficacia. Juzgándolas objetivamente, parecen guiadas a veces por verdades abstractas y principios morales que regían la sociedad europea, pero sin tener en cuenta las dificultades que implicaba el transporte al Nuevo Mundo de tradicionales modos de convivencia, resultado de una evolución milenaria y *sui generis*. El trasplante de una cultura hacia un mundo que había desarrollado su peculiar modo de existencia —incomprensible para la sociedad española y, en general, para la europea de entonces—, no podía efectuarse mediante una simple ficción legislativa.

Otras veces, un incidente aislado, circunstancial, originaba una ley de validez general: demostración evidente de la falta de estudio y de conocimientos de las peculiaridades propias a cada una de las diversas regiones americanas y de los diferentes problemas que en cada una de ellas se suscitaban.

Gran número de leyes son simples repeticiones: cuando se fracasa en el cumplimiento de una disposición real, no se investigan las razones de su incumplimiento sino que se expiden automáticamente nuevas leyes y ordenanzas del mismo contenido, casi a sabiendas de que no se cumplirán ni hay modo de hacerlas cumplir.

No obstante ser obvia la necesidad de emplear la violencia para imponer un nuevo orden social a una población reacia a él, en la legislación indiana no se refleja el carácter esencialmente imperialista de la empresa americana. En este sentido, linda con el cinismo la cédula de Felipe II que *prohíbe* emplear la palabra "conquista" para referirse a sus colonias, reemplazándola por "poblar", suponiendo que tal argucia vocabularia cambiaría el estado real de las cosas; curioso antecedente de lo que ocurrió en la Rusia zarista a fines del siglo XIX, cuando se *prohibió* el empleo de expresiones tales como "socialismo", "comunismo" y sus derivados, como si tal disposición influyese en estos movimientos sociales. En cierto modo, la legislación indiana es una mezcla de paternalismo heredado del medioevo y de conceptos modernos de un neto mercantilismo; un conjunto híbrido, discontinuo y contradictorio que muestra notables fluctuaciones, de acuer-

do con el variable ambiente de la corte; un juego en que se desea conciliar el antagonismo inherente a varios factores simultáneos: la protección del indio de posibles vejaciones y no interferir las ambiciones de los colonos; el mantenimiento de la potencialidad demográfica del aborigen y el poblamiento de sus tierras con cristianos; la preservación de la libertad personal del indio y su violación mediante la imposición simultánea de servicios forzosos; recompensar a los conquistadores por sus servicios a la corona; obtener crecidos provechos para el erario y no menguar las posibilidades de enriquecimiento de los españoles, etc.

La elaboración de soluciones "justas" de todos estos problemas exigía tiempo y experiencia a lo cual la acelerada acción conquistadora no daba lugar. De ahí las forzosas contradicciones de la legislación indiana, cuyo mayor o menor incumplimiento fue el reflejo de las fuerzas sociales que imperaban en la colonia, en la cual se enfrentaban los intereses divergentes de la metrópoli, de los colonos y de los indios. América ofrece otro excelente ejemplo de que no son las leyes, las disposiciones o las críticas abstractas las que deciden la historia. La historia, en verdad, se halla determinada por el juego de las fuerzas sociales que adoptan, moldean o incumplen las leyes, *de hecho aunque no de derecho*.

LA LEYENDA "NEGRA" Y LA LEYENDA "ROSA"

¿Era consciente España de la debilidad inherente a esa legislación abstracta difícilmente aplicable? Los documentos no lo declaran y es permitido a cada historiador adoptar la postura que más concuerde con su ideología. Pero abundan los ejemplos que demuestran con cuánta lenidad y condescendencia trataba el gobierno español a los transgresores de la legislación indiana. En la primitiva historia del Nuevo Reino de Granada y de las provincias adyacentes, no conocemos un solo caso en el cual un encomendero perdiese su encomienda o sus bienes como castigo por haber transgredido estas leyes de protección o no haber cumplido las obligaciones inherentes a ella. En todos los casos en que un juez o visitador impuso algún castigo, intervinieron causas personalistas y ajenas al proteccionismo ordenado por las leyes: favoritismo, venganzas personales, envidia, codicia de un gobernador, etc. Basta recordar que en toda la historia de la conquista y la colonización de América, un solo encomendero, Pedro de Salcedo, en el Nuevo Reino de Granada, pagó con su vida los desafueros cometidos contra los indios. Y es muy dicente el hecho de que el oidor que lo sentenció, licenciado Juan de Montaña, a su vez pagó con su vida la sentencia.

El ejemplo más significativo que ofrece esta política vacilante de la corona para imponer sus leyes protectoras, es, sin duda, el de los incidentes acaecidos al promulgarse las nuevas leyes de 1542. Con ellas quiso la corona solucionar de una vez por todas el problema indígena, abolir las encomiendas y equiparar los derechos y obligaciones del indio con los de sus súbditos españoles. No solamente se promulgaron esas leyes sino que, para vigilar su cumplimiento, se enviaron desde España comisionados especiales. Sobrevinieron entonces rebeliones que, como en el Perú, adquirieron cariz de auténticas y sangrientas sublevaciones contra el dominio

de España en América. No obstante haber logrado debelar las revueltas del Perú y la ola de rebeldía que se extendió por todos los territorios conquistados, tan vacilante e insegura se sentía la corona en sus posesiones de ultramar que revocó las disposiciones que proyectara implantar, especialmente aquellas que trataban de resguardar al indio de la potestad directa ejercida por el conquistador-encomendero y que, desde un comienzo, había resultado nefanda para el aborigen.

Debido a la peculiaridad que muestran las leyes de indias en su conjunto, *es decir, incluyendo su ejecución*, las apreciaciones sobre ellas varían mucho de acuerdo con los diferentes historiadores. Algunos —los de la “leyenda negra”— las consideran procedimientos hipócritas, dictadas con el único fin de disimular, bajo un aparente humanismo la lúgubre realidad de la vida indígena. Otros, las atribuyen al deseo del rey de “descargar su conciencia” ante Dios y ante los hombres y de justificar ante las naciones rivales su dominio sobre el Nuevo Mundo, interesándole exclusivamente este aspecto político y no la suerte de los indios.

Otros historiadores —los de la “leyenda rosa”—, consideran con embeleso el espíritu humanitario que emana del texto de las leyes, sin preocuparse de las fundamentales deficiencias derivadas de la falta de elementales medios para garantizar su cumplimiento. Nosotros creemos que el objeto de la historia es solamente la investigación de la realidad en que ha vivido la sociedad en épocas pasadas, la evolución de esta realidad, sus causas y efectos, sin que el historiador adopte la postura de un juez o moralizador.