

Podetti, Ramiro

*Del cacicazgo a la república: la construcción de
“pueblo” en América en los siglos XVI y XVII*

I Jornada de Pensamiento Latinoamericano, 2014
Facultad de Filosofía y Letras. Departamento de Filosofía - UCA

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Podetti, Ramiro. “Del cacicazgo a la república : la construcción de “pueblo” en América en los siglos XVI y XVII” [en línea]. Jornada de Pensamiento Latinoamericano, I, 7 mayo 2014. Universidad Católica Argentina. Facultad de Filosofía y Letras. Departamento de Filosofía, Buenos Aires. Disponible en:
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/ponencias/cacicazgo-republica.construccion-pueblo.pdf> [Fecha de consulta:]

Del cacicazgo a la República: la construcción de “pueblo” en América en los siglos XVI y XVII

J. Ramiro Podetti, Universidad de Montevideo, jpodetti@um.edu.uy

Resumen: La palabra “pueblo”, en castellano, tiene la misma doble significación que la “polis” del griego clásico: denomina tanto un espacio habitado como al sujeto social, portador intrínseco de derechos y deberes, que lo anima. La ponencia presentará sucintamente el marco teórico, y sus expresiones normativas, con los que se transformaron los cacicazgos en repúblicas, generando una nueva sociedad, indígena y española, en América.

Agradezco al doctor Luis Baliña la invitación a participar de esta Jornada, que es además la instancia fundacional de la Cátedra de Pensamiento Latinoamericano en la Universidad Católica Argentina. Con el mayor gusto, y con voluntad de cooperar en el futuro, el Instituto de Estudios Latinoamericanos Alberto Methol Ferré, de la Universidad de Montevideo, del que soy Director, ha dado el auspicio a este evento.

El pensamiento republicano moderno surgió ligado al renacimiento de la vida urbana en Europa, pero paradójicamente su desarrollo fue paralelo al surgimiento y consolidación de las monarquías nacionales, reproduciendo la tensión entre monarquía y república que caracterizó al pensamiento político clásico. Fueron de ese modo pensadores al servicio de las ciudades y al servicio de las monarquías nacionales quienes sentaron las bases de la filosofía política moderna. Pienso en un Francesc de Eiximenis compartiendo su lealtad entre la ciudad de Valencia y la Corona de Aragón, y produciendo obras como el *Regiment de la cosa pública* de 1383, en donde la doctrina de la soberanía popular ya aparece formulada de modo consistente.

Ahora bien, la maduración de esos pensamientos tropezó, un siglo después, con el descubrimiento del mundo y el nacimiento de la historia universal. Y acá empieza un gran lío historiográfico. Hemos sido formados en una historiografía de las ideas políticas para la cual el pensamiento político moderno empieza básicamente con Hobbes, sigue con Locke, se le hace un saludo de rigor a Rousseau, se arroja bastante incienso sobre Montesquieu –el pensador que dedicó un capítulo entero del *Esprit des Lois* a argumentar que los negros no tienen alma- y ya estamos listos para entender nuestro mundo, al menos en el campo de las ideas políticas. No sé si en Argentina se siguen usando los manuales de George Sabine y Jean Touchard para enseñar historia de las ideas políticas. Con el mayor respeto por ellos, también los he usado, invito a que verifiquen el espacio que dedican a Francisco de Vitoria o a Francisco Suárez.

Pero no quiero con eso enjuiciar una historiografía; no tendría sentido ni tampoco me interesa. Lo que sí debiera preocupar es la dificultad para recuperar y universalizar otros linajes intelectuales que tuvieron su parte en la construcción del mundo moderno. Me refiero en especial a aquellos que explican el nacimiento y evolución de las sociedades hispanoamericanas.

Si mencioné a Eiximenis -uno de los fijadores literarios de la lengua catalana, junto con Raimond Lull- es porque además de ser parte del pensamiento español fue lectura de algunos de los primeros franciscanos que arribaron a América en 1524, los célebres doce apóstoles de México, que de por sí representan un capítulo de la formación histórica hispanoamericana.

Voy a intentar entonces una reflexión sobre el proceso que condujo, a lo largo del siglo XVI, en gran parte de América, a la transformación de los cacicazgos en repúblicas. Haré algunas generalizaciones necesarias, pero la dimensión continental del espacio en que este fenómeno aconteció, y la diversidad de las sociedades que participaron de él, le ponen por supuesto muchas reservas a estas generalizaciones, que deben entenderse más que nada como una línea hermenéutica, entre otras, de la historia hispanoamericana en su larga duración. Falta mucha investigación, faltan nuevas hipótesis, falta elaborar categorías apropiadas, para que estas generalizaciones puedan adquirir contornos más precisos, mejorar su consistencia y contribuir a responder a los múltiples interrogantes que continúa suscitando la formación de las actuales sociedades hispanoamericanas.

El eje de esta reflexión es que este proceso, el que aludo con la expresión “del cacicazgo a la república”, fue en parte, en su mayor parte en realidad, un proceso de creación de pueblos, en su sentido urbano, pero al mismo tiempo fue un proceso de creación de nuevos “pueblos” en el sentido político. Lo que voy a exponer es parte de una investigación realizada sobre el *Cedulario de Tierras* compilado por Francisco de Solano, la *Recopilación de Leyes de Indias* de 1680 y otras fuentes complementarias, y apoyado por la bibliografía más reciente sobre el tema. Para facilitar la exposición he omitido las referencias bibliográficas.

El proceso a través de la legislación

La normativa e instrucciones en torno a la conservación de los pueblos de indios, allí donde existían, o a su creación y consiguiente reunión de grupos dispersos donde no había sino minúsculas y transitorias aldeas, surgió simultáneamente con la conquista de América, y acompañó el proceso de dominio del territorio. La normativa fue variada porque así lo exigieron las diferentes circunstancias de lugar y tiempo. De allí que en la Española aparezca tempranamente la idea de fundar pueblos de indios, mientras que en Nueva España y Perú la preocupación inicial esté más bien referida a la conservación y gobierno de los existentes.

Pero en las primeras décadas, el reconocimiento y perpetuación de los señoríos indígenas -y su régimen de cacicazgos- sirvió como un instrumento de pacificación, a la vez que se balanceaban de este modo las aspiraciones de los encomenderos hacia el establecimiento de su propio régimen señorial. Una muestra de la prolongación de esta legitimidad es la costumbre de presentar los nuevos caciques ante el *tlatoani* de Tenochtitlan, que se conserva ante el Presidente y miembros de la Audiencia.

En ciertas circunstancias incluso se estimuló la adaptación de los propios españoles al cacicazgo. Se lee en una conocida instrucción a los frailes jerónimos de 1516:

Y si algún castellano o español de los que allá están, o fueren a poblar, se quisieren casar con alguna cacica o hija de cacique a quien pertenece la sucesión por falta de varones, este casamiento se haga con acuerdo y consentimiento del religioso o clérigo, o de la persona que fuere nombrada para la administración de aquel pueblo. Y casándose de esta manera, éste sea cacique y sea tenido y obedecido y servido como al cacique a quien sucedió.

En el caso mexicano, las instrucciones sobre pueblos de indios, en una primera instancia - desde la caída de Tenochtitlan y hasta fines de la década de 1520- se limitan a la demanda de información de las circunscripciones territoriales indígenas, y de los pueblos o ciudades por

ellas comprendidos. El propósito fue determinar los pueblos y jurisdicciones que quedarían bajo administración de la Corona y aquellos que serían objeto de encomienda.

En el caso del virreinato peruano, puede considerarse un primer período desde la caída de la realeza incaica en 1533 hasta la década de 1550, aproximadamente, en donde se trató de evitar el despoblamiento de los núcleos urbanos incaicos preexistentes. Este despoblamiento se producía por el efecto combinado de la extracción de personas para el trabajo en haciendas distantes y en los pueblos de españoles, la fuga de habitantes y familias de los poblados próximos a los caminos por ese mismo motivo, y a que grupos de *mitimaes*, tras el colapso de los Incas, tendían a regresar a sus lugares de origen. Este intento de evitar el despoblamiento, y de revertirlo, fue dificultado por los encomenderos, que amenazaban a las autoridades virreinales con rebelarse si se aplicaban las ordenanzas e instrucciones referidas a la concentración de la población aborigen.

A estos principios se fueron sumando gradualmente otros. Uno de ellos fue la prohibición de permanencia de españoles, mestizos, negros y mulatos en los pueblos de indios. El principio de separación surgió en distintas partes como una alternativa a situaciones conflictivas o críticas en el vínculo entre indios y españoles, pero suele atribuirse a la experiencia de Verapaz, grupo de comunidades indígenas fundado y dirigido por Bartolomé de Las Casas en el norte de Guatemala entre 1537 y 1544, cierta influencia en la generalización de la idea.

Hacia mediados del siglo se establece una nueva orientación, que supuso cambiar el mero mantenimiento de los pueblos existentes por su reagrupamiento y relocalización cuando las dimensiones de los mismos eran exiguas, y la fundación de pueblos nuevos destinados exclusivamente a familias indígenas. Tanto en uno como en otro caso, se reemplazó el antiguo cacicazgo, en lo que hace al gobierno y justicia, por instituciones de tipo español, y se reformó la economía a través de un sistema mixto con conservación de instituciones indígenas y adaptación a las exigencias administrativas del gobierno español.

Más allá de numerosas disposiciones ampliatorias y complementarias, hubo tres cédulas reales del mismo día, el 9 de octubre de 1549, casi idénticas en su redacción, dirigidas a Nueva España, Guatemala y Perú, que pueden considerarse el momento inicial de este cambio. La cuestión más determinante de las mismas fue la distribución funcional de la administración de los pueblos y el establecimiento del régimen electoral y a término de los cargos:

Y que en todos los pueblos que estuvieren hechos, y se hicieren, era bien que se crearan y proveyesen alcaldes ordinarios, para que hicieran justicia en las causas civiles, y también regidores cadañeros, y los mismos indios que los eligiesen ellos: los cuales tuvieren cargo de procurar el bien común y se proveyesen asimismo alguaciles y otros fiscales necesarios, como se hace y acostumbra hacer en la provincia de Tlaxcala y en otras partes.

La regulación de estas autoridades electivas, sus facultades y jurisdicción, dio lugar a un conjunto de disposiciones que quedaron finalmente resumidas en el título III del Libro VI de la *Recopilación de las Leyes de Indias* de 1680. No podría explicar aquí la organización completa de los pueblos de indios, su diversidad y variaciones a lo largo del tiempo; baste decir, a los efectos de nuestro tema de hoy, que se estructuraron sobre dos instituciones básicas: la “república”, responsable de su gobierno político, y las “cajas de comunidad”, responsables de su gobierno económico.

Los futuros pobladores eran estimulados al traslado mediante la suspensión automática y prohibición futura de servicios personales a los españoles, las exenciones temporarias del pago de tributos, la conservación del uso de las tierras que se dejaban al trasladarse al nuevo asentamiento, y ayudas y préstamos para las primeras siembras.

El tránsito del cacicazgo a la *república de indios* fue gradual en su aplicación y con variantes exigidas por las circunstancias. El cacicazgo mantuvo alguna de sus prerrogativas, en el orden social y en las costumbres, de modo que en parte persistió junto con el nuevo sistema de gobierno y justicia. Por otra parte, el tránsito del gobierno por los caciques al gobierno por el cabildo indígena no fue sencillo, y en algunos casos supuso crisis y vacíos de poder; así aparecen en las fuentes reclamos por retornar al sistema de los “señores naturales”. Recientes y afortunadamente crecientes investigaciones, en México y en Perú, permiten acceder a una rica casuística que revela en qué medida este tránsito representó una compleja experiencia de inculturación del derecho español en América y a la vez una no menos compleja adaptación de costumbres, normativa y tradiciones indígenas al nuevo régimen, al que impregnaron en muchos aspectos. Baste señalar que en la documentación en náhuatl de los siglos XVI, XVII y XVIII, se alude a estos nuevos pueblos con el nombre de las antiguas jurisdicciones nahuas, *altépetl*, una institución similar al *ayllu* andino.

El cambio se va a ir consolidando hacia fines de la década de 1550 y durante la siguiente, coincidiendo con los comienzos del reinado de Felipe II. La organización de los indios en repúblicas implicó también, debido a la adjudicación de tierras que le era anexa, una política que tendió a favorecer al común de los nuevos pobladores en vez de los caciques. Es decir, que la sustitución del cacicazgo por el cabildo determinó también una pérdida parcial del control de la tierra y del trabajo por parte de antiguos caciques. Este cambio de orientación es de tal magnitud que ha podido considerarse como la creación de una “nueva sociedad indígena” (M. Menegus, 1991).

El marco teórico

He resumido drásticamente un proceso largo y complejo. Echando una mirada a los propósitos que se alegan para fundar pueblos de indios, tal como aparecen en las fuentes, se reiteran, durante este segundo momento de su desarrollo: (1) el *motivo religioso*, ya que resulta dificultosa la evangelización cuando los indios y sus familias viven dispersos; (2) la *libertad debida a los indios*, ya que la dispersión facilita su sujeción a servidumbre o virtual esclavitud por parte de los encomenderos; (3) el *motivo tributario*, ya que esa misma situación los inhibe de producir para pagar el tributo, mientras que teniendo sus propias granjerías y explotando sus propias tierras de pastoreo podrán hacerlo; y (4) el *motivo civil y político*, que junto con el religioso se presentan como finalidad principal: la realización del bien común requiere de una nueva forma de vida, resumida en la expresión “vivir en policía”.

Quiero detenerme en este aspecto. Vivir “en policía” representa el orden civil y político en las relaciones humanas, pero está estrechamente asociado a la “urbanidad”, al tipo de hábitos que genera la vida urbana, en contraposición a la “rusticidad”, el tipo de hábitos que genera la vida rural y dispersa. Se presenta como un ideal universal, y por tanto conveniente también a las Indias; así lo expresa por ejemplo una Instrucción del virrey de Nueva España, de 1601, sobre la concentración de aldeas en Michoacán, porque de ese modo tendrán “la

comunicación de unos con otros para todas sus necesidades, viviendo juntos y en policía, como lo usan todas las naciones del mundo”.

El tópico “vivir en policía” fue un asunto de reflexión teológica y filosófica, y compuso parte de las cuestiones que animaron los debates en torno a los títulos de la conquista y dominio español en América. Su linaje conduce hasta Aristóteles, a través de Santo Tomás de Aquino, y hace referencia a la naturaleza política de la persona humana, y finalmente a la condición *política* de una buena vida. Edmundo O’Gorman formuló en su momento la hipótesis de que las dudas acerca de la naturaleza racional de los indios, una vez forzado su descarte, se transmutaron en la convicción de su incapacidad política. Pero más allá de las diferencias que en esta materia existieron, según los lugares, según el avance del conocimiento de las antiguas sociedades indígenas que fueron proporcionando sobre todo los misioneros de las órdenes religiosas, y según el mero transcurso del tiempo, la cuestión de la “vida en policía” debe considerarse como un marco teórico de la normativa en torno a la organización republicana de los pueblos de indios. He usado como referencias preferentes para presentarlo, en mi investigación, dos textos estrictamente contemporáneos con el inicio del proceso que estamos considerando: la re-lección ofrecida por Alonso de Veracruz en el primer año lectivo de la Universidad de México (1553-1554), *Sobre el dominio de los indios y la guerra justa*, en especial las Dudas I a V y la Cuestión VI, y el Libro III de la *Apologética Historia Sumaria* de Bartolomé de las Casas, obra elaborada entre 1555 y 1558. Aquí haré solo una muy breve mención de ambas.

Al comienzo de la *Apologética Historia*, Bartolomé de Las Casas explica su propósito del siguiente modo:

La causa final de escribirla fue conocer todas y tan infinitas naciones de este vastísimo orbe, infamadas por algunos que no temieron de Dios [...] publicando que no eran gentes de buena razón para gobernarse, carecientes de humana policía y ordenadas repúblicas... como si la Divina Providencia, en la creación de tan innumerable número de ánimas racionales se hubiera descuidado, dejando errar la naturaleza humana, por quien tanto determinó hacer e hizo, en tan casi infinita parte como esta es del linaje humano, a que saliesen todas insociales, y por consiguiente monstruosas, contra la natural inclinación de todas las gentes del mundo.

En el capítulo XLV, “La prudencia política de los indios”, Las Casas desarrolla su argumento empleando sobre todo la *Política* de Aristóteles, la *Ciudad de Dios* de San Agustín y *Del gobierno de los príncipes* de Santo Tomás, y concluye que “la verdadera y propia policía... consiste en la justicia; cuando cada vecino o ciudadano y miembro de aquella república es contento con lo suyo y tiene la disposición que conviene a su estado y a su oficio, y en él obra según debe, viviendo en paz y amor con los otros”. De manera tal que “aunque por muchas partes de estas Indias las gentes de ellas no tengan los pueblos y ayuntamientos cercados, ni edificios muy preciosos y torres muy levantadas, como vivan en paz, unidad y conformidad, no dejan de ser sus pueblos, villas, lugares y ciudades”. Estas ideas de Las Casas no le impidieron reconocer y atender a las diferencias de situación entre los indios, que obligaban en ciertos casos a admitir la necesidad de que recorran, a través de la experiencia, el camino que conduce a la “vida en policía”, como lo han hecho “todas las naciones”. En el capítulo XLVII, “Justificación del caso de hombres silvestres y solitarios”, sostiene:

[N]o se sigue de necesidad que porque se hallen gentes solas o acompañadas, juntas o esparcidas, en montes o valles, pocas o muchas, en tierra malas o buenas, por eso sean privados de razón y por bestias estimadas. Pues por ese camino, y primero con rudeza, sin experiencia, poco a poco experimentando las cosas, comenzaron y comenzamos a ser prudentes, sutiles y políticas todas las naciones.

El propósito de Las Casas en esta obra fue fundamentar el derecho a la organización política de los naturales del mismo modo que los españoles. No voy a detenerme en la importancia de este tratado, ni en la enorme influencia de la personalidad y actuación de Las Casas, sino destacar su papel, teórico y práctico, en el específico proceso que estoy reseñando. En el origen del cambio que va a conducir a la transformación de los cacicazgos en repúblicas está la gigantesca conmoción de las Leyes Nuevas, que entre 1542 y 1546 sacudieron toda la parte americana del Imperio español; y las Leyes Nuevas fueron una iniciativa de Las Casas, que se corresponden ciento por ciento con la doctrina expuesta en la *Apologética Historia*.

En seguida voy a hacer mención del papel de Alonso de Veracruz, que desde otras perspectivas, otro rol y sobre todo otra mentalidad, hizo también una contribución decisiva al marco teórico de esta reforma. Pero importa destacar que fue una reforma singularmente eficaz: perduró hasta el fin del período hispánico, aunque con algunas limitaciones sobre su autarquía económica por las reformas borbónicas, en el último cuarto del siglo XVIII. Para tener una escala de su importancia social, baste señalar que para 1803 existían, por censo, 4.188 pueblos de indios en Nueva España. O sea que al momento de la instalación de la república mexicana, veinte años después, varios miles de pueblos que nucleaban a millones de personas, llevaban celebrando elecciones anualmente desde hacía doscientos cincuenta años.

El proceso desde la historia de las ideas

Los argumentos de Veracruz y Las Casas fueron parte, en el campo de las ideas, del camino que condujo de señoríos a comunidades políticas. Veracruz, a diferencia de Las Casas, consideró preferible no plantear una oposición frontal a las encomiendas, pero a través del debate minucioso de su aplicación de acuerdo a la ley, contribuyó a preparar a los españoles y criollos para convivir con los indios en una sociedad que abandonaría gradualmente el trabajo servil y esclavo.

Ello implicó también, por supuesto, la conservación de la sociedad indígena, aunque reformulada con instituciones españolas, a través de la fundación y organización de los pueblos de indios y las cajas de comunidad por las cuales administraban sus propios recursos.

Veracruz, por otra parte, llevó la cuestión a la academia. Para argumentar y concluir las definiciones establecidas en este pequeño tratado que terminó siendo su re-lección *De dominio infidelio e iusto bello*, utilizó principios político-jurídicos establecidos ya por su maestro Francisco de Vitoria desde su cátedra de Salamanca, aunque vale hacer una precisión. Si en Vitoria el marco general de su argumentación es la *communitas orbis*, el *totus orbis*, y por eso esos principios constituyeron las bases del derecho internacional moderno, en Veracruz el marco de aplicación es tan solo una sociedad particular. Pero esa sociedad particular posee características inusuales, porque contiene en su seno una diversidad similar a la del *totus orbis*. De manera que los principios que en Vitoria producen materia de derecho internacional, en Veracruz conforman materia de derecho político y derecho civil.

Por eso pudo juzgar de otro modo, al igual que Las Casas, las tradiciones políticas anteriores a la Conquista. Al argumentar por ejemplo sobre la tiranía como título justo de guerra, afirma Veracruz:

Y así, si entre estos bárbaros era tiránico el régimen de Moctezuma y Caltzontzin, hubo justicia en la guerra, y así no tendría legítimo dominio quien antes lo poseía. Pero si fue así, que gobernaran tiránicamente y no para el bien de la república, no me consta. Tal vez lo que parece tiránico con relación a otra nación sería conveniente y adecuado respecto a estos pueblos bárbaros, como que sus señores los gobernaban por la autoridad y el temor y no con amor. (820)

Y si la minuciosidad casuística de Veracruz trata multitud de situaciones del derecho civil, del derecho tributario, del derecho agrario, seguramente son más relevantes sus definiciones en materia de derecho político. Voy a citar solo tres:

El dominio del pueblo reside primaria y principalmente en el mismo pueblo; así pues ni por ley natural, ni divina, existe un dueño en cosas temporales, a quien otros estén obligados a dar tributo. (4)

El emperador no tiene otro dominio que el que le da la república, de modo que si rige tiránicamente, la misma república podrá deponerlo y privarlo del reino. (18)

Si el rey utiliza la potestad conferida por la república para el bien privado, es un tirano, y en consecuencia no se le debe tributo alguno. (162)

Creo que el *De dominio infidelio et iusto bello* y la *Apologética Historia Sumaria* fueron parte de una tradición intelectual que debe colocarse en la línea del desarrollo del derecho moderno. Y digo “debe colocarse”, porque aunque de hecho lo está, no lo está desde la historiografía asimilada socialmente. Y por tanto no forma parte de las “comunidades imaginadas”, de las representaciones con las que la mayoría de las personas, en Hispanoamérica, conciben a las sociedades de que forman parte.

También creo, en consecuencia, que Veracruz integra de un modo fuerte la tradición intelectual que formó parte de la creación del México moderno. Sin embargo, pareciera que esto lo saben pocas personas en México; por lo tanto, o no es cierto, o aquí está encerrado un desafío intelectual gigantesco.

En esta breve exposición he presentado las cosas desde su perspectiva puramente civil. Es claro que la acción española en estos siglos contuvo, junto con los intereses del poder, civiles y económicos, una motivación religiosa muy explícita y potente. Y en lo que hace a la interacción entre naturales y españoles, central para todo lo que aconteció en estos siglos en América, el papel de la Iglesia, y muy en especial de las órdenes religiosas, fue decisivo para las recíprocas transculturaciones. Cuanto más se sumerge el investigador en las fuentes, más se instala la evidencia de que sin el papel mediador de las órdenes religiosas se habría realizado muy poco del proceso que llamo aquí “del cacicazgo a la república”. No necesito recordar que los dos personajes que acabo de invocar como parte de la construcción del marco teórico de ese proceso, eran religiosos: Veracruz agustino, Las Casas dominico.

Para concluir, quisiera insistir en la necesidad de multiplicar la investigación sobre los linajes intelectuales americanos e hispanoamericanos. América Latina no tiene posibilidades de universalizarse, de ser un interlocutor activo y significativo del mundo contemporáneo, si no se

asume como uno de los componentes fundantes de la modernidad. De otra modernidad, sería infantil discutir si mejor o peor que la otra (o las otras), pero sin la cual el nuevo mundo naciente, que como dijo Samuel Huntington, por primera vez en la historia será multipolar y multicivilizacional, se va a armar “incompleto”. En otras palabras, creo necesario asumir muy seriamente la siguiente pregunta: ¿América del Sur, América Latina, puede proponerse ser un polo de este nuevo mundo, o debe resignarse a seguir siendo periferia de alguno de los existentes (o de los emergentes)?