

## LA GÉNESIS DE LA LEGISLACIÓN SOCIAL DEL SEGUNDO IMPERIO MEXICANO

Raúl Alberto GONZÁLEZ LEZAMA

Durante la guerra contra la intervención francesa y el imperio de Maximiliano, los republicanos emplearon como arma de guerra la descalificación política del gobierno monárquico, se afirmó que era un gobierno pelele de los franceses, que carecía de proyecto y objetivos. Esta afirmación fue rescatada por la historiografía y se convirtió en un lugar común la creencia de que el emperador estaba únicamente interesado en cazar mariposas y en la elaboración de un intrincado ceremonial de la Corte.

Aquietadas las pasiones republicanas, estudios posteriores han permitido redescubrir al Segundo Imperio y sacar a la luz una enorme cantidad de propuestas, todas ellas de una gran profundidad: el proyecto educativo que consideró la creación de escuelas de educación especial; la división territorial que mediante consideraciones científicas implementó cincuenta y dos departamentos; un proyecto cultural que apoyó la creación artística, además contemplo medidas a favor de las mujeres, los trabajadores, la inmigración y la colonización.

No obstante, con algunas pocas excepciones, cuando se ha reconocido el valor de estos programas o instituciones, se les ha considerado producto de la mano extranjera, en la que los mexicanos no tuvieron ninguna intervención. Esta idea proviene de la creencia de que el Gabinete del Emperador era una oficina compuesta exclusivamente por extranjeros, dominados por el belga Félix Eloin. Sin ninguna excepción, los autores insisten en afirmar que era un “antro omnipotente y funesto”,<sup>441</sup> y el cuerpo que más influencia ejercía sobre Maximiliano y Carlota,<sup>442</sup> y que sus atribuciones duplicaban a las de los Mi-

<sup>441</sup> Francisco Bulnes, *El verdadero Juárez y la verdad sobre la Intervención y el Imperio, México*, estudio introductorio y notas Erika Pani, Instituto Mora-INEHRM, 2009, p. 367.

<sup>442</sup> Agustín Rivera, *Anales Mexicanos, la Reforma y el Segundo Imperio*, México, UNAM, p. 300.

nisterios con los que, por esta razón, con frecuencia entraban en conflicto.<sup>443</sup> Es opinión de quienes se ocupan de estudiar el periodo que era ese Gabinete el autor de todas las iniciativas, y en donde se elaboraban todas las leyes y proyectos, desechando u obstaculizando todo aquello que proviniera de otra fuente,<sup>444</sup> entorpeciendo la marcha del gobierno.<sup>445</sup> En definitiva, Agustín Rivera afirma que “Todos los historiadores atestiguan que quienes realmente gobernaron fueron los del gabinete particular, y principalmente Eloin.”<sup>446</sup>

Es mi intención demostrar que el emperador contaba con un proyecto de nación, y que en su implementación, fueron los mexicanos los que realizaron las más importantes aportaciones. No fue casualidad que el emperador hubiera recurrido a los liberales para integrar su primer gabinete ministerial. Esta medida que decepcionó al grupo de conservadores que había solicitado su presencia, se fundamentaba en el proyecto transformador que el archiduque deseaba implantar en México, con objeto de convertirlo en un país moderno, para lo cual necesitaba el apoyo de mexicanos que compartieran su visión.

Sostener las Leyes de Reforma en México era una medida inevitable pues la fuerza política y económica del clero debilitaba en tal forma al Estado y sus finanzas que no permitía la consolidación de la soberanía nacional hacia el exterior ni en el interior, con el peligro de la desaparición del país ya fuera absorbido por los Estados Unidos o con su desintegración en varios Estados distintos.

Conocía Maximiliano la importancia de las reformas liberales, pero sabía también que debía proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad de los efectos negativos de la desamortización de las tierras comunales como había ocurrido en Austro-Hungría donde las medidas adoptadas por Francisco José, continuando con las emprendidas por la emperatriz María Teresa y su hijo José II, promovieron efectivamente la creación de mercados libres de tierra y trabajo, pero cuyo costo fue pagado por los campesinos pobres, que se vieron despojados de los terrenos de comunidad y de las parcelas que no pudieron

<sup>443</sup> Patricia Galeana, *Las relaciones Iglesia-Estado durante el Segundo Imperio*, México, IIH-UNAM, 1991, p. 93.

<sup>444</sup> Konrad Ratz, *Tras las huellas de un desconocido. Nuevos datos y aspectos de Maximiliano de Habsburgo*, México, Conaculta-INAH- Siglo XXI, 2008, p. 71.

<sup>445</sup> Lilia Díaz, “El liberalismo militante” en *Historia General de México*. Versión 2000, México, El Colegio de México, p. 619.

<sup>446</sup> Agustín Rivera, *op. cit.*, pp. 500-501.

pagar a sus antiguos señores. Las reformas sociales y agrarias en Austria produjeron enorme sufrimiento en las mayorías porque no se tomaron medidas que evitaran que las disposiciones adoptadas golpearan a aquellos a quienes se deseaba beneficiar. El emperador mexicano, deseaba evitar ese daño y tomó precauciones para evitar que la medicina resultara peor que la enfermedad y al hacerlo, como lo indica Jean Meyer, “Maximiliano inventó el liberalismo social cuando pretendió hacer menos dolorosa e injusta para las clases menesterosas el tránsito del antiguo al nuevo orden social y económico”.<sup>447</sup>

Es en éste contexto en el que se crean la Junta Protectora de las Clases Menesterosas y se promulgaron la ley de liberación del peonaje y la ley del fundo legal de los pueblos, medidas legislativas que no eran un fin en sí mismas, sino instrumentos indispensables para ejecutar la estrategia de gobierno que el Imperio tenía en mente.

Antes de que se concretara el establecimiento de la Junta Protectora de las Clases Menesterosas existieron varias propuestas para la creación de una oficina encargada de tutelar los derechos de los indios. Resulta interesante descubrir que cada una fue rescatando elementos de sus predecesoras y que, aun cuando fueron elaboradas por personas distintas, existió una gran cantidad de coincidencias entre ellas.

Recién instalado en México, el emperador dispuso que se formara un comité que le informara sobre la situación de los indios y le aconsejase los medios para remediar sus problemas. Este comité fue presidido por Francisco Villanueva y en él participó también Faustino Galicia Chimalpopoca. Ambos personajes tuvieron la oportunidad de poner en práctica sus ideas cuando, como miembros de la Junta Protectora de las Clases Menesterosas, participaron en la solución de varias controversias presentadas a la Junta para su solución.

El primer intento oficial a favor de las etnias mexicanas se debe a José Salazar Ilárregui, Comisario Imperial de la Península de Yucatán, quien el 13 de octubre de 1864 proclamó un decreto instituyendo, en su jurisdicción, la figura de abogado defensor de los indígenas.<sup>448</sup> El cargo recayó en José D.

<sup>447</sup> Jean Meyer, “La Junta Protectora de las Clases Menesterosas. Indigenismo y agrarismo en el Segundo Imperio” en Antonio Escobar (coord.), *Indio, nación y comunidad en el siglo XIX*, México, CIESAS-CEMCA, 1993, p. 330.

<sup>448</sup> Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, México, SRA-CEHAM, 1981, Siglo XXI, p. 143.

Molina.<sup>449</sup> Por su parte, como particular, el 12 de noviembre de 1864, el coronel Manuel de la Garza Falcón dirigió una solicitud al emperador proponiendo la creación de la capital de una “Agencia general de negocios de pueblos é individuos indígenas”.<sup>450</sup> Esta institución estaría bajo la inmediata inspección del Ministerio de Justicia y su actividad principal sería velar por los derechos de los pueblos e indios sobre sus tierras.

A finales de 1864, Maximiliano encargó a su antiguo valet, el húngaro Sebastián Schertzenlechner, que realizara un análisis de la problemática que enfrentaban los mexicanos menos favorecidos y en especial de la situación de los indios. Las observaciones de Schertzenlechner fueron remitidas por el emperador al comité presidido por Francisco Villanueva, en donde se elaboró el proyecto de *Ley de organización y atribuciones del Consejo Administrativo encargado de promover la educación, instrucción y mejora social de los pueblos indígenas del Imperio, y de conocer de sus quejas y litigios de tierras*. Este se remitió al emperador el 12 de marzo de 1865, acompañada de una larga exposición.<sup>451</sup>

Por fin el 10 de abril de 1865, el decreto creador de la Junta Protectora de las Clases Menesterosas fue firmado en Chapultepec por el emperador. Para dirigirla fue nombrado Faustino Galicia Chimalpopoca, los otros cuatro miembros fueron Francisco Villanueva, Víctor Pérez y Evaristo Reyes y Mariano Degollado. La Junta fue una institución innovadora que logró miras más amplias que todas las figuras similares anteriores. No se limitó a realizar labor de abogado de pobres, ni a las correspondientes a una junta de agricultura o tribunal agrario. Tampoco estuvo dentro de sus facultades ejercer funciones de beneficencia o caridad. Fue un instrumento de gobierno que se convirtió en uno de los principales pilares del proyecto social del imperio al participar activamente en la creación de normas de aplicación general que implicaban transformaciones importantes en las esferas económicas y sociales de México. A ella se deben las siguientes leyes: Ley para dirimir las diferencias sobre tierras y aguas entre los pueblos del 1º de noviembre de 1865; Ley sobre Terrenos de Comunidad y de Repartimiento, del 26 de junio de 1866; Ley

<sup>449</sup> Paulo Sánchez Novelo, Yucatán durante la Intervención Francesa. (1863-1867), Mérida, Maldonado Editores, 1983, (Colección Voces de Yucatán), p. 73.

<sup>450</sup> De la Garza Falcón la llama indistintamente Agencia General de Negocios de Pueblos é Individuos Indígenas y Agencia General Protectora de Pueblos y Particulares Indígenas. AGN, Segundo Imperio, Vol. 40, exp. 45b.

<sup>451</sup> AGN, Gobernación, Segundo Imperio, vol. 36, exp. 2, fs. 19.

Agraria que concede Fundo Legal y Ejido a los Pueblos que carezcan de Él, del 16 de septiembre de 1866, y la Ley Sobre Trabajo Libre.

Esta última disposición, más conocida como la Ley de Liberación del Peonaje, por lo avanzado y radical de sus propuestas, como la prohibición de existencia de tiendas de raya, de castigos corporales, de servidumbre por deudas, así como la obligación de los hacendados de sufragar los gastos de las enfermedades de sus peones y de proveer educación a sus hijos, es considerada como la obra legislativa del Imperio que más caracteriza la política indigenista y social del emperador. José C. Valadés, en ese sentido, reconoció las buenas intenciones de esta ley y declaró que “México pudo afirmar con orgullo que fue el primer país del mundo que dio a luz una protectora del trabajo y de los jornaleros, así como un principio de código de prevención social”.<sup>452</sup>

Por esta razón, también ha sido objeto de una gran cantidad de especulaciones respecto a su autoría. Se ha dicho que fue obra de la emperatriz Carlota, del propio emperador y también hay quien sospecha que fue sugerida por el mariscal Aquiles Bazaine. Armando Praviel y Jaime del Arenal son partidarios de la princesa belga, mientras que Silvio Zavala cree posible la autoría del segundo influenciado por el socialista Víctor Considerant que, radicado en Texas, sostenía intercambio epistolar con el militar, y que por este medio, lo apremió para que aprovechando su cercanía con el emperador lo decidiera a remediar la penosa situación de los peones mexicanos.

¿Es posible que ningún mexicano se hubiera interesado por un problema tan grave? No, muchos de nuestros compatriotas buscaron la protección imperial para remediar esta injusticia y varios de ellos propusieron medidas concretas para solucionarlo. Citaremos solo un par de ejemplos: el 18 de noviembre de 1864, Manuel de la Garza Falcón, al que ya hemos hecho referencia, envió al Gran Mariscal Juan Nepomuceno Almonte, un ocurso en el cual solicita su intervención ante el emperador a fin de que su proyecto para la creación de la agencia protectora de los indios fuera aprobado. En este nuevo documento enumera brevemente los principales problemas que enfrentaba este grupo vulnerable y realiza algunas propuestas.

Por su parte, el 19 de abril de 1865, el prefecto superior político de Jalisco, Mariano Morett, remitió al ministro de Gobernación una solicitud del ayuntamiento de Autlán para que el emperador se sirviera expedir “una ley ó reglamento que pueda corregir los males que se notan en aquel Distrito,

<sup>452</sup> José C. Valadés, Maximiliano y Carlota en México, México, Diana, 1976, p. 269.

por el abuso de los dueños de fincas rústicas en el servicio que exigen de los operarios empleados ` [en] ellas, lo que da lugar á que estos últimos eludan sus obligaciones y se dediquen á vivir de la vagancia”.<sup>453</sup> La solicitud fue turnada para su atención a la recién inaugurada Junta Protectora de las Clases Menesterosas.

En la sesión de 23 de junio de 1865, al discutir la vigencia de la ley de 31 de julio de 1854 sobre apeo y deslinde de los terrenos pertenecientes a los ayuntamientos y pueblos, la Junta Protectora tomó varias resoluciones. Una de ellas, en el sentido de que se nombrarse “una comisión compuesta de dos miembros de la Junta, para que con vista de los datos que recoja, forme un proyecto de ley, que arregle los pactos entre operarios y hacendados, fije los límites de la autoridad que aquellos deben ejercer sobre éstos, y determinen las relaciones entre ambos”. Comenzó así a gestarse la ley sobre trabajo libre.

En la sesión del 3 de julio se dio la primera lectura de lo que en ese momento se llamó “reglamento del trabajo” que había sido redactado por Pérez y Villanueva. En los días posteriores se sucedieron nuevas lecturas, se realizaron enmiendas y se le dotó de una exposición de motivos. Una vez aprobado por todos, el presidente de la Junta Protectora de las Clases Menesterosas envió al emperador, a través del ministro de Gobernación, el documento “Peones, trabajadores, jornaleros. Proyecto de ley para protegerlos”. Este texto se hallaba escrito a dos columnas, la primera con el encabezado “Artículos del reglamento” contenía los numerales de la norma y la segunda bajo el título “Leyes y doctrinas concordantes” con una serie de citas que correspondían a la Recopilación de Leyes de Indias y en algunos casos, la mención de la obra *Tratado Teórico y Práctico de Economía Política* del francés Juan Gustavo Courcelle-Seneuil.

Por si aún quedara alguna duda sobre quienes fueron los autores y promotores de la Ley, existe documentación que se conserva en el Archivo General de la Nación gracias a la cual, podemos afirmar que los autores del proyecto final fueron Víctor Pérez y Francisco Villanueva, vocales de la Junta Protectora de las Clases Menesterosas, como lo demuestran el Libro de Actas de la Junta y el oficio de 12 de julio de 1865, mediante el que Chimalpopoca remitió el proyecto al emperador, señalando con claridad a quien corresponde la paternidad. No olvidamos que también participaron con sus observaciones otros personajes a los que se les tomó parecer, y entre los que destacan el

<sup>453</sup> AGN, Gobernación, legajos, leg. 1163 (2), c. 1407, exp. 10.

ingeniero agrícola Eugenio Burnouf, el mariscal Bazaine y el padre Agustín Fisher, sin embargo, no realizaron aportaciones significativas permaneciendo inalterada la esencia del trabajo original.

Con todo lo anterior, podemos afirmar que esta disposición legal, como muchas otras que formaron parte del *corpus* legislativo del Imperio, fue obra mexicana, en la que por supuesto se consideró la experiencia novohispana a través de la Recopilación de las Leyes de Indias y las ideas de Seneuil. Queda sin fundamento la idea de Vivaldo Reyes, que dice: “Como una ironía de nuestra historia, fueron los extranjeros de diversas corrientes ideológicas los que se preocuparon por la existencia y solución al problema del peonaje”.<sup>454</sup>

Algo similar ocurrió con otras novedosas aportaciones del Segundo Imperio, tal como la creación de casas de beneficencia, la implantación de una división científica del territorio, las propuestas para fundar instituciones bancarias o la implementación del primer Código Civil de México. El estudio desapasionado de este periodo de nuestra historia permitirá descubrir que el Imperio fue un laboratorio en donde muchos mexicanos vieron la oportunidad de intentar materializar muchas de sus ideas, algunas de ellas de gran contenido social.

<sup>454</sup> Vivaldo Reyes Cruz, “La abolición del peonaje en el Imperio de Maximiliano”. Tesis de Licenciatura, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, 1987, p. 105.