

LA PROTECCION DEL INDIGENA EN EL SEGUNDO IMPERIO MEXICANO: LA JUNTA PROTECTORA DE LAS CLASES MENESTEROSAS

JAIME DEL ARENAL FENOCHIO
Escuela Libre de Derecho (México)

I. INTRODUCCION

Desde el mes de julio de 1863 y hasta junio de 1867 se estableció en México una monarquía bajo la cabeza del archiduque Fernando Maximiliano de Habsburgo, hermano del emperador de Austria, gracias al apoyo político y militar de Napoleón III, emperador de Francia, y en contra de los deseos del gobierno norteamericano que por entonces sufría los estragos de la guerra civil. Las causas y la historia de este Segundo Imperio, que según las intenciones de los conservadores mexicanos debía hacer realidad los propósitos del Plan de Iguala, frustrados con la abdicación y posterior muerte del primer emperador, Agustín de Iturbide, han dado motivo a una abundante y rica bibliografía que lo mismo transita por la vereda de la labor historiográfica seria y meditada que por la novela, el drama y la biografía novelada.¹ La historia del Segundo Imperio es, sin duda, una de las etapas más polémicas de nuestra historia y por lo mismo más explorada, aunque no siempre con igual rigor e imparcialidad científica.

Desde luego, los aspectos militares, políticos y los biográficos son los que más han llamado la atención de historiadores, escritores y biógrafos. Las extraordinarias personalidades del emperador y su mujer, la emperatriz de origen belga Carlota de Saxe-Coburg, parecen justificar este interés; lo mismo que la epopeya realizada por los liberales mexicanos para expulsar al invasor extranjero y restablecer un sistema de gobierno afín al de la vecina república del Norte. La hazaña militar, la personalidad compleja de los actores del drama histórico y la lucha por el poder han sido, sin embargo, obstáculos para considerar otros aspectos de la historia de ese Segundo Imperio igualmente importantes y, quizás, más trascendentes. La historiografía oficial de mi país ha intentado por años borrar la historia del Imperio de Maximiliano e incluso en forma reiterada utiliza la fórmula "el llamado Segundo Imperio" para referirse a este período de nuestra historia política; como si se hubiera tratado de un mero accidente histórico. Es lógico, en consecuencia, que considerado como un paréntesis entre la larga y constante vocación republicana que parece haber existido siempre en México, no valga la pena ocuparse de las instituciones imperiales. Todas éstas gozarían de la misma característica que afecta a su matriz: meramente accidentales y sin mayor trascendencia ni influencia posteriores, máxime que —argumenta dicha historiografía oficial— existe una irreconciliable oposición entre un imperio conservador y una república liberal. Por ende, ningún sentido tiene ocuparse del estudio de las instituciones conservadoras que poco o nada debieron influir en las liberales de la República restaurada y que por otro lado prácticamente nunca tuvieron una vigencia real.

Nadie en verdad niega hoy a ese Imperio haber mantenido una febril actividad legislativa dirigida a reformar y modernizar el aparato institucional del Estado mexicano. Los ocho volúmenes de leyes y reglamentos publicados en el año de

¹Vid. QUIRARTE, Martín. *Historiografía sobre el Imperio de Maximiliano*. México, UNAM, 1970.

1865 por Andrade y Escalante respecto de la legislación emitida únicamente en ese mismo año, son sólo una parte –la más representativa si se quiere– de esa actividad que lo mismo dotó al Imperio de un Estatuto Provisional que reglamentó la actividad de los abogados y los escribanos; que modificó la división territorial del país y le dio uno de sus más trascendentales códigos civiles; que impulsó la instrucción primaria gratuita y obligatoria lo mismo que sancionó las “garantías individuales” de todos los habitantes del país.² Pero si dicha aceptación es unánime, no lo es menos la consideración de que dicha legislación fue poco menos que letra muerta e intrascendente, fruto de la manía legislativa –casi patológica– del Emperador y de un gabinete enardecido con el ejemplo de su soberano para darle a su país, por fin, el necesario y conveniente marco jurídico que, primero, lo levantara de la postración en la que tantos años de guerra civil lo habían reducido y, después, le diera el orden indispensable para colocarse a la altura de los países más avanzados de entonces.³ No puede negarse, en efecto, la afición del emperador por legislar muchas veces sin ton ni son (piénsese en su reglamentación de la Marina Nacional y en las disposiciones sobre el ceremonial y organización de la Corte), a espaldas de la realidad y sin haber consolidado el necesario poder político y militar dentro del extenso territorio mexicano, asolado por guerrilleros, bandidos y fuerzas republicanas más o menos regulares. Los tres años que Maximiliano gobernó México son muestra admirable de capacidad legisladora, pero a la vez ejemplo de irresponsabilidad política.⁴

En lo que no todos los historiadores han estado de acuerdo es en considerar al Imperio, y por ende a su legislación, de liberal. La historiografía oficial ha sobrevivido tradicionalmente y a la vez se ha justificado aplicando una muy simplista explicación al Segundo Imperio y al consecuente triunfo republicano; explicación según la cual Juárez y la República aparecerían como liberales y Maximiliano y el Imperio como conservadores y donde la tensión existente se resolvería en favor, claro está, de los primeros. Los liberales han logrado así su justificación histórica, su propia razón de existir en el hecho de ser contrarios, diametralmente distintos, a los monárquicos conservadores. Hoy, sin embargo, este tipo de razonamiento está prácticamente desmentido por la historiografía no comprometida con el poder: nadie que honestamente se precie de conocer la historia del Segundo Imperio y de su emperador puede negar, cuando menos desde su establecimiento hasta julio de 1866, su carácter liberal, que incluso en varios aspectos fue más allá del liberalismo de los republicanos.⁵ Pruebas de este aserto se encuentran precisamente en la política seguida por Maximiliano desde su aceptación del trono de México y en la legislación que promulgó durante su reinado. Con ambas el imperio ratificó las leyes reformistas promulgadas por los gobiernos de Comonfort y de Juárez desde el año 1856, mediante la acción de los diferentes gabinetes que

² Cfr. *Colección de leyes, decretos y reglamentos, que interinamente forman el Sistema Político, Administrativo y Judicial del Imperio*. México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865. 8 volúmenes.

³ MARTINEZ BAEZ, Antonio. “La política de Maximiliano a través de sus leyes y decretos”, en *La intervención francesa y el imperio de Maximiliano*. México, IFAL-Asociación Mexicana de Historiadores, 1965, pp. 110-127. BARROSO DÍAZ, Angel. “Maximiliano legislador: algunas reflexiones sobre el Segundo Imperio”, en *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*. México, UNAM, 1981, pp. 539-555. VILLALPANDO CESAR, José Manuel. *El sistema jurídico del Segundo*

Imperio Mexicano. México, tesis, Escuela Libre de Derecho, 1981.

⁴ CARBONNIER, Jean. *Derecho flexible*. Madrid, Tecnos, 1974, p. 298. ARRANGOIZ, Francisco de Paula. *México desde 1808 hasta 1867*. 3ª ed., México, Porrúa, 1974, pp. 647-648.

⁵ ARENAL FENOCHIO, Jaime del. *La Legislación del Segundo Imperio en materia educativa*. México, tesis, Escuela Libre de Derecho, 1978; GALEANA DE VALADES, Patricia. “La tercera reforma”, en *Memoria del IV Congreso de Historia de Derecho Mexicano*. México, UNAM, 1988, tomo I, pp. 315-331.

asesoraron a Maximiliano hasta el referido mes de julio de 1866, cuando el Imperio giró hacia la ideología conservadora.

II. LA INCOMODA PRESENCIA DEL INDIO

Dentro de la amplia legislación liberal promulgada por el Segundo Imperio sobresalen, en relación al tema de la protección jurídica a las personas, la expedición del *Estatuto Provisional del Imperio*, de fecha 10 de abril de 1865 –donde se consagró por vez primera en nuestra tradición jurídica un título expresamente dedicado a “las garantías individuales”–, y la posterior reglamentación de éstas por medio de la *Ley sobre garantías individuales*, de 1º de noviembre del mismo año.⁶ En dichas disposiciones se garantizó a “todos los habitantes del Imperio” –incluyendo los indígenas– los derechos de libertad, igualdad ante la ley, la seguridad personal, la propiedad y el ejercicio del culto religioso.

Muy a tono con el liberalismo consagrado en la Constitución Republicana de 1857 en forma más amplia, inmerso dentro del movimiento ideológico liberal e igualitario que dominó la cultura occidental desde la Revolución Francesa, la legislación imperial mexicana al respecto no hizo ninguna diferencia entre las distintas clases y razas que componían la compleja sociedad mexicana de la década de los sesenta. El indio fue considerado un ciudadano más, sujeto de la libertad, potencialmente propietario, e igual al criollo o al mestizo habitante de las pequeñas y medianas ciudades del país. La superación de las distinciones y la política de separación establecidas por el gobierno español durante el virreinato pretendió ser un hecho digno, por otra parte, del mayor de los regocijos y de la más grata satisfacción por parte de todos los gobiernos del México independiente. Pero si bien esto lo estableció la ley y lo dictó el deseo de los legisladores, la realidad se mostró distinta: los indios seguían estando ahí, como una clase y una raza muy diferente y numerosa (la mitad de la población hacia la época) que no parecía estar muy dispuesta a conformarse al modo de vida del resto de la población del país, ni menos al modelo individualista propuesto por el Estado nacional decimonónico; por el contrario, parecía que terca y neciamente se aferraba a unas costumbres y a un tipo de sociedad comunitaria que contradecía de plano aquel modelo al cual tanto aspiraban nuestros liberales y buena parte de nuestros conservadores.

Si la Corona Española había dotado a las comunidades indígenas de un sustento territorial que les permitió existir y subsistir en cuanto tales frente al criollo y al mestizo, lógicamente éstos vieron en ese tipo de propiedad territorial la clave para lograr la transformación del indio en ciudadano propietario. Afectando dicha propiedad se lograría la destrucción de la comunidad y la transformación deseada.⁷ Por lo mismo, el ataque a la propiedad comunal se inició muy tempranamente en nuestro país hasta culminar en la famosa *Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas*

⁶ Ambos en *Colección*, tomos I y VI.

⁷ Vid. GONZALEZ, Luis. “El agrarismo liberal”, en *Historia Mexicana*, Vol. II, Nº 4, abril-junio 1958, pp. 469-496. FRASER, Donald J. “La política de desamortización en las comunidades indígenas 1856-1872”, en *Historia Mexicana*, Vol. XXI, Nº 4, abril-junio 1972, pp. 616-652; POWELL, T.G. “Los liberales, el campesinado indígena y los problemas agrarios durante la Reforma”, en *idem*, pp. 653-675; GONZALEZ NAVARRO, Moisés. “Institucio-

nes indígenas del México independiente”, en *La política indigenista en México. Métodos y resultados*. 2ª ed., México, Instituto Nacional Indigenista-SEP., 1973, Vol. I, pp. 207-313. Para el caso específico de las comunidades de la Ciudad de México, vid. LIRA, Andrés. *Comunidades indígenas frente a la Ciudad de México. Tenochtitlán y Tlatelolco, sus pueblos y barrios 1812-1919*. Zamora, El Colegio de México-Colegio de Michoacán, 1983.

pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas, de 25 de junio de 1856, conocida como la *Ley Lerdo*, por haberla redactado Miguel Lerdo de Tejada (1812-1861) bajo el gobierno del Gral. Ignacio Comonfort, y que tuvo el claro propósito de terminar con la base existencial de la comunidad indígena, so pretexto de que la propiedad territorial debía circular, más que estar concentrada en las llamadas manos muertas.⁸ Esta ley y la terquedad de la comunidad indígena por sobrevivir fueron los actores principales del drama humano que se desarrolló en México hasta la Revolución de 1910-1917 y, tal vez, hasta nuestros días.

Años más tarde, establecido ya el Imperio, los efectos de dicha ley se habían empezado a sentir en buena parte de las comunidades indígenas del centro del país, y aunque es posible afirmar que sólo fue después del triunfo de la República cuando esa ley produjo sus más devastadores efectos, sí podemos observar durante el Segundo Imperio los esfuerzos de las comunidades por sobrevivir al margen de lo dispuesto por la ley, su angustia frente al apoderamiento de sus tierras por parte de las haciendas vecinas, con el consecuente reclamo indígena, así como su desesperación por no poder participar en las adjudicaciones de tierras en un plano de igualdad o de preferencia con respecto a los denunciantes de bienes comunales y de baldíos. También son evidentes su dolor frente al sistema de peonaje al que los arrojaba indirectamente la desamortización, y la esperanza puesta en el emperador como posibilidad de poner alto al avance de una política que destruía el antiguo sistema de protección y respeto establecido por la Corona Española y por la legislación indiana.⁹ Contrariamente también aparece una cierta conformidad ante una ley que, por una parte, los hacía propietarios destruyendo su base comunitaria, pero que por otra ponía fin, de una vez por todas, a los viejos litigios entre los pueblos.

Precisamente ante este problema —el de las comunidades indígenas en pleno proceso de desamortización— el Segundo Imperio se diferencia respecto del liberalismo republicano sostenido por los gobiernos de Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz en dicha materia, acercándose paradójicamente, tanto al proteccionismo de la legislación indiana como a las ideas protectoras del proletariado rural y urbano propuestas por algunos socialistas utópicos europeos, muy difundidos entonces en Europa y América.

Entre estos dos extremos, quizá no del todo antagónicos —el derecho indiano y el socialismo utópico—, hay que colocar para su cabal comprensión las disposiciones emitidas por dicho Imperio en favor de los indígenas, de los trabajadores del campo y de la ciudad. Cual haya sido la influencia preponderante entre ambos en dicha legislación, es cosa que aún no estamos en posibilidad de definir; los propios contemporáneos tampoco lo tuvieron claro y llamaron “comunistas” a quienes simplemente querían un retorno a la legislación indiana, mientras que en otros casos acusaron de retrógrados a quienes enarbolaban modernas tesis socialistas. La confusión aparece no sólo en aquéllos; también la historiografía contemporánea da muestras de la misma.¹⁰ Y es que tal vez ambas tendencias hayan influido en

⁸ Fraser, *op. cit.*

⁹ Cfr. GONZALEZ Y GONZALEZ, Luis. “El indigenismo de Maximiliano”, en *La Intervención francesa...*, pp. 103-110; BARROSO, “El indigenismo legislativo de Maximiliano”, en *Jurídica* (México), N° 13, t. I, pp. 257-303; ESTRADA MARTINEZ, Rosa Isabel, “Legislación y política agraria de la Reforma y del Segundo Imperio”, en *Memoria II Congreso*, pp. 595-613 y CARBO, Margarita. “La Reforma y la Intervención: el campo en llamas”, en *Historia de la cuestión agraria mexicana. La tierra y el poder 1800-1910*. México, Siglo XXI-CEHAM, 1988.

¹⁰ ZAVALA, Silvio. “Victor Considérant ante el

problema social en México”, en *Historia Mexicana*. Vol. II, N° 3, enero-marzo 1958, pp. 309-328; GONZALEZ Y GONZALEZ, *op. cit.*, pp. 106 y 109; BARROSO, “El indigenismo...”, pp. 302 y 303 y MORENO TOSCANO, Alejandra. “Los trabajadores y el proyecto de industrialización 1810-1867” en *La clase obrera en la Historia de México. De la Colonia al Imperio*. 5ª ed., México, Siglo XXI-UNAM, pp. 345 y 346. Opina que las luchas de los trabajadores fueron las que originaron la formación de organismos como la Junta, “no la actitud paternalista de las autoridades”.

una legislación protectora desde cualquier punto admirable, si tomamos en cuenta no sus efectos y su contenido mismo (en ocasiones demasiado tímido y ambiguo), sino las circunstancias y el tiempo en que fue expedida. Quizá sea Jean Meyer quien haya comprendido mejor el sentido de esa legislación "protectora de la clases menesterosas": según él, no fue sino resultado de una política ilustrada que se continuó en nuestro país durante el Imperio.¹¹

En efecto, Maximiliano se comportó "más como un déspota ilustrado que como un liberal", y por lo mismo, sin alejarse de ese liberalismo que siempre lo caracterizó, supo aprovechar los elementos que tuvo a la mano (tradicción y modernidad) para dar satisfacción ante todo al credo ilustrado, en un país cuya independencia supuso una interrupción de la política ilustrada dirigida por la Corona española desde mediados del siglo XVIII y que ahora, con la experiencia y la observación inmediata, podía llevar a su culminación. México fue concebido por el Emperador como un campo de acción y de experimentación en muchos casos, y su miseria ancestral y su sociedad profundamente desigual también le brindaron la oportunidad de desplegar ese filantropismo propio de la ilustración y del Estado moderno, que lo llevaría a concebir remedios radicales para mitigar dicha miseria y desigualdad, aun a costa de las tesis del liberalismo económico clásico. Si los remedios provenían de la vieja y al parecer caduca legislación indiana, bueno; si, por el contrario, había que tomarlos del socialismo utópico, igualmente bueno; que ambas fuentes se avenían perfectamente a sus propósitos, a los de su imperial esposa, y a los de algunos mexicanos no tan miopes. Todo con el noble propósito de mitigar los terribles efectos que la Ilustración, las guerras de independencia, los largos años de lucha civil, las invasiones extranjeras y las ambiciones de una incipiente clase media deseosa de consolidarse como clase propietaria a costa de los bienes de la Iglesia y de las comunidades indígenas habían dejado en una clase formalmente ignorada y socialmente despreciada.

Es conveniente advertir, sin embargo, que las medidas proteccionistas tomadas por el Segundo Imperio no supusieron una marcha atrás respecto de la legislación desamortizadora establecida en la Ley Lerdo. Esto quiere decir que Maximiliano no renunció al deseo liberal de convertir la propiedad comunal en propiedad privada, y que jamás dejó de considerar este tipo de propiedad como un derecho absoluto y natural digno de toda protección. Lo que sí quiso asegurar es que el reparto de las propiedades comunales efectivamente favoreciera exclusivamente al indígena en lo particular y no al especulador, al hacendado o al latifundista. Su imagen del indio, entonces, corresponde con la del liberalismo mexicano: un indígena propietario, dueño absoluto de su parcela, transformado en ciudadano capaz de defender jurídicamente dicha propiedad, como la de cualquier otro propietario criollo o mestizo, nacional o colono, del campo o de la ciudad; pero, a diferencia del liberalismo republicano que dejó y dejaría al indígena a merced, y sin defensa alguna, del especulador y el hacendado, el Imperio pretendió establecer mecanismos que aseguraran en favor del indígena dicho tránsito. He aquí, pues, el carácter "proteccionista" de los remedios propuestos y establecidos en favor de las "clases menesterosas".

III. EL ESTADO INTERVENCIONISTA Y PROTECTOR

Sin duda fue la fundación de la Junta Protectora de esas clases la medida más importante llevada a cabo por el gobierno imperial para contrarrestar de alguna

¹¹ *Problemas campesinos y revueltas agrarias. (1821-1910)*. México, Sep-setentas, 1973, p. 87.

forma los devastadores efectos que la desamortización estaba produciendo entre las comunidades indígenas, sobre todo las del centro del país. Efectivamente, dicha Junta será la responsable no sólo de recibir todas las quejas de las llamadas clases menesterosas y de proponer al Emperador los remedios "para resolverlas en justicia", tal y como lo estableció el decreto de su fundación el 10 de abril de 1865, sino también en ella se encuentra el origen mismo de las distintas e importantes leyes promulgadas por el Segundo Imperio para reglamentar el trabajo del campo, para dirimir los conflictos entre los pueblos por la tierra y el agua, para salvaguardar en favor de los indios los terrenos de comunidad y repartimiento y para dotar a los pueblos de fundo legal y de ejidos cuando les faltaren. Por estas mismas razones, la existencia y labores de la Junta Protectora dieron pie a un muy interesante y apasionado debate en torno a la protección de los indígenas y al lugar que debían ocupar dentro de la sociedad mexicana de entonces y del futuro; debate que involucró a juristas, estudiosos y a los principales periódicos de la época,¹² y provocó una serie de proposiciones, proyectos de ley o de reglamentos, y solicitudes de medidas tendientes a resolver la angustiosa y deplorable situación de peones, indígenas, campesinos, trabajadores de la incipiente industria nacional y de sus familias. Situación que durante las décadas posteriores se hará aún más desesperada. En este sentido, la acción, las medidas y, sobre todo, los dictámenes expedidos por la Junta en sus dos años de vida permiten asomarnos y entender el estado social y económico de la inmensa mayoría de la población mexicana, haciéndonos comprensible la inconformidad generalizada manifestada por dicha población durante las dos primeras décadas del siglo XX.

Quienes hasta la fecha han estudiado la labor de la Junta Protectora han descuidado—salvo en el muy evidente caso de la ley protectora de los trabajadores del campo—relacionarla con todas esas medidas, proyectos, leyes y debates que en conjunto evidencian el indudable interés del gobierno imperial por favorecer de algún modo a las clases más desprotegidas del Imperio.¹³ Consideramos que dicha tarea se debe realizar para mejor comprender y enjuiciar una política que, si bien provino de un régimen de gobierno todo lo criticable que se quiera, en este punto superó y rebasó la miope, irreal e injusta legislación republicana.

El origen de la Junta debe encontrarse tanto en la trágica situación del indígena mexicano provocada por el proceso de desamortización de los bienes de sus comunidades, como en la experiencia y observación personales del propio Maximiliano. Estas últimas fueron reconocidas en los considerandos del decreto del 10 de abril de 1865: "Atendiendo a que en nuestro viaje al interior del Imperio hemos podido conocer las necesidades y sufrimientos de que hasta hoy han sido víctimas".¹⁴ El emperador se refería al viaje realizado a los departamentos de Querétaro, Guanajuato, Michoacán y México entre agosto y octubre del año anterior, departamentos en su mayor parte poblados por indígenas y donde los efectos de la desamortización se resentían y resistían con mayor intensidad que en otras partes del país. Esta experiencia, que según el *México a través de los siglos* ninguna influencia había tenido en la política y la administración del Imperio,¹⁵ vino a conjugarse con el grato contacto que Maximiliano y Carlota habían tenido con los indígenas

¹² Idem. Vid. HERNANDEZ, Rosaura. "Los indios durante la intervención francesa", en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea*. N° 6, 1977, pp. 43-49.

¹³ BARROSO, "El indigenismo"; GALEANA, *Op. cit.*; MEYER, *Op. cit.*; GONZALEZ Y GONZALEZ, *Op. cit.*; LIRA, *Op. cit.* y, sobre todo,

POWELL, T.G. *El liberalismo y el campesinado en el centro de México (1850 a 1876)*. México, Sep-Setentas, 1974, pp. 113-122.

¹⁴ En *Colección de leyes, decretos y reglamentos*.

¹⁵ 17 ed., México, Editorial Cumbre, s/a, tomo 10, p. 250.

desde su arribo a México por Veracruz, provocando en ambos esperanzas demasiado optimistas sobre la situación y el porvenir de la clase indígena en el Imperio.¹⁶ Un año después, la realidad se encargaba de recordar al emperador su obligación de “mejorar lo más eficazmente posible la condición de esas clases desgraciadas”.¹⁷

IV. UNA JUNTA SIN PODER Y CON CIENTOS DE PROBLEMAS

A. SUS MIEMBROS

Por decreto del mismo 10 de abril de 1865 la Junta quedó presidida por el licenciado Faustino Galicia Chimalpopoca (¿ - 1877), quien acostumbraba variar el orden de sus apellidos según le convenía, y era miembro del Colegio de Abogados, de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y un nahuatlato tan reconocido que sirvió de intérprete entre Maximiliano y los indígenas nahuas. Durante los gobiernos anteriores había sido miembro del Ayuntamiento de la ciudad de México, profesor de Náhuatl en la Universidad, catedrático en el Colegio de San Gregorio y administrador, primero, de los bienes de la parcialidad de San Juan, y finalmente “administrador general” de las parcialidades de Santiago y de San Juan.¹⁸ “Como representante de la clase indígena”, fue miembro de la Junta de Notables que declaró la monarquía como forma de gobierno y ofreció al Archiduque de Austria el trono de México. “Gozaba de buena reputación entre las clases cultas de la capital y de respeto y confianza entre los indígenas de los barrios”,¹⁹ aunque también tuviera contradictores entre los primeros, como el sabio —también nahuatlato— Francisco Pimentel. Maximiliano, antes de nombrarlo presidente de la Junta, lo designó Visitador General de Pueblos y Posesiones de Indios. Imperialista convencido, se le consideró pieza clave para atraerse el apoyo de los naturales al Imperio.²⁰ Sin lugar a dudas es quien desempeñó el papel más destacado dentro de la Junta que presidió. El emperador recompensó su labor haciéndolo Consejero Honorario de Estado y Caballero de la Orden Imperial de Guadalupe. La Secretaría fue ocupada por el licenciado Francisco Villanueva, senador durante la administración del general Mariano Arista y miembro del Cabildo de la ciudad de México en 1866, miembro también de la Junta General de Caridad que presidía don Urbano Fonseca, y oficial de la Orden de Guadalupe.²¹ Don Víctor Reyes fue designado subsecretario de la Junta y en septiembre de 1865, consejero de Estado. Don Evaristo Reyes y Mariano Degollado fueron inicialmente nombrados vocales, pero meses más tarde el último fue reemplazado, nombrándose a los licenciados José Raimundo Nicolín —magistrado del Tribunal Superior del Departamento de México— y Francisco Morales Medina. En distintos momentos fueron miembros de la Junta F. Saldaña y los licenciados Isidro Díaz y Pedro Montes de Oca, estos dos últimos con el carácter de vocales suplentes. Pérez recomendaría a Montes de Oca al Emperador “por su honradez, buen juicio, instrucción, senti-

¹⁶ Veáanse los discursos pronunciados por el emperador y los representantes de los indígenas en *Aduenimiento de SS. MM. II. Maximiliano y Carlota al trono de México. Documentos relativos y narración del viaje de Nuestros Soberanos de Miramar a Veracruz...* México, Imprenta de J.M. Andrade y F. Escalante, 1864; BARROSO “El indigenismo”, pp. 263 y 264.

¹⁷ Decreto del 10 de abril de 1865. *Loc. cit.*

¹⁸ LIRA, *Op. cit. passim.*

¹⁹ *Idem*, p. 258.

²⁰ *El libro secreto de Maximiliano* citado por LIRA, *Op. cit.*, p. 269.

²¹ *Almanaque Imperial para el año de 1866.* México, Imprenta de J.M. Lara, 1866, p. 68. *Diario del Imperio*, 19 de septiembre de 1866.

mientos humanitarios y buenas ideas, en favor de la mejora social de la clase indígena”.^{21 bis} Por último, el 23 de marzo de 1866, Maximiliano designó al licenciado Juan N. Ortiz de Montellano como vocal suplente en sustitución de Nicolás.²² Nada en verdad es lo que podemos decir acerca de la vida y de los antecedentes profesionales de la mayoría de estos personajes, responsables de elaborar los valiosos dictámenes que recabaron a las solicitudes, peticiones, demandas y reclamaciones elevadas por las “clases menesterosas” a la Junta Protectora, quienes debieron resentir la incompreensión y la falta de ayuda del propio Ministerio de Gobernación del cual dependieron y de todas las autoridades políticas y militares a quienes solicitaron informes, cambios de conductas indebidas o injustas y protección para los indígenas, peones y trabajadores. Por si fuera poco, también tuvieron que sufrir las críticas y los ataques de intelectuales y periodistas al servicio de las clases propietarias o de la economía clásica. Esta ciencia y las posibilidades del erario imperial determinaron que el sueldo de los vocales fuera de 1.500 pesos anuales.

B. SUS FUNCIONES

Según el decreto de su fundación, la Junta Protectora de las Clases Menesterosas dependió del Ministerio de Gobernación y estuvo formada, como hemos visto, por cinco vocales: un presidente, un vicepresidente secretario, un subsecretario y dos vocales más (art. 1º). Su función principal fue la de “recibir todas las quejas fundadas de las clases menesterosas, y nos pondrá en su vista, los medios a propósito para resolverla en justicia” (Art. 2º). Según esta disposición, la Junta sería solamente un órgano de consulta y no de decisión; sus facultades –especificadas en el artículo cuarto del decreto– no suponían la capacidad para dirimir las controversias, ni para solucionar, por sí misma, ningún problema denunciado por las clases menesterosas; sólo se abocaría al estudio de las quejas o de los conflictos, recabaría las solicitudes e informes correspondientes, haría las averiguaciones del caso, dictaminaría sobre lo conducente y, finalmente, si así se justificaba, propondría al Emperador, a través del Ministerio de Gobernación o de otros funcionarios, las posibles soluciones o medidas que a su juicio sería pertinente tomar para “mejorar la situación moral y material” de los quejosos. El artículo tercero estableció la obligación de los prefectos políticos de informar a la Junta, “sin la menor demora”, lo que ésta les solicitara; mientras que el artículo siguiente señaló las obligaciones de la Junta: además de las ya mencionadas, debería procurar que se multiplicasen las escuelas primarias “para la instrucción de adultos y niños de ambos sexos”; presentaría proyectos para la erección de pueblos siempre que hubiera un número de pobladores y recursos suficientes para su subsistencia; consultaría el modo más conveniente para distribuir los baldíos, proponiendo reglamentos que ordenasen el trabajo y fijaran “la cantidad y modo de retribuirlo”; fomentaría –“en el centro del país”– la colonización de acuerdo con la Junta de Colonización que al efecto se hallaba establecida y, finalmente, formaría su propio reglamento interno, sujetándolo a la aprobación del Ministerio. El quinto y último artículo dispuso que las resoluciones de la Junta se tomarían por pluralidad de votos y que los puntos así acordados se remitirían al Ministerio “con un informe que contenga el extracto de la situación”.

^{21 bis} Archivo General de la Nación (AGN).
Ramo Gobernación Indiferente. Caja 527, Exp. 8.
Diario del Imperio, 19 de septiembre 1866.

²² *Idem*, caja 532, Exp. 8.

C. SUS DICTÁMENES

A diferencia de una buena parte de la legislación imperial que efectivamente quedó en letra muerta, lo cual justifica las críticas a que nos hemos referido, el establecimiento de esta Junta Protectora sí tuvo plena vigencia y su funcionamiento se prolongó hasta los últimos días del Imperio. Durante casi dos años sus obligaciones y facultades reunieron cotidianamente a sus miembros, quienes emitieron valiosos dictámenes sobre diversas quejas de unas clases menesterosas en principio identificadas –en los propósitos del Emperador– con los indígenas, pero pronto conformadas por todos los estratos económicamente desfavorecidos de la población mexicana, rural o urbana. Dichos dictámenes y los expedientes que los contienen, ignorados casi en su totalidad, constituyen una magnífica fuente para el conocimiento de la vida social de esas clases durante el período que se conoce con el nombre de la Reforma y la Intervención: de sus conflictos y angustias; de sus esperanzas y aspiraciones; de sus necesidades y de la violencia de la que fueron objeto; de su capacidad para litigar y de su paulatina pero inevitable pauperización; en fin, esos dictámenes y expedientes son prueba de su capacidad de resistencia frente a la modernidad impuesta desde las elites gubernativas, así como de su infinita paciencia. Testimonian en su conjunto la historia del sufrimiento diario de la mayoría de los mexicanos de entonces. Sufrimiento irónicamente causado por la aplicación de la ley. Ya nada más por esto se justifica el interés que cualquier historiador del Derecho ponga en su lectura, y que la tarea de rescatarlos del olvido se convierta en urgente para todo el interesado en la historia de la Justicia en México. Uno de los aspectos más interesantes que dicho historiador habrá de encontrar en ellos es la constante apelación que los miembros de la Junta hicieron al Derecho Indiano, mayoritariamente a la Recopilación de Leyes de Indias, desde las Partidas hasta la Novísima Recopilación, para fundamentar sus opiniones, demostrando con ello una gran familiaridad con ambos sistemas jurídicos. A su vez, en las quejas y solicitudes de los pueblos abundan también las referencias a reales cédulas, a mercedes, y a todo tipo de disposiciones en las cuales las comunidades encontraron la legitimidad y la justicia de sus protecciones. En este aspecto podemos decir que los expedientes formados por la Junta Protectora revelan la continuidad y permanencia no sólo de un modo de vida amenazado, sino también la de un Derecho cuya vigencia tampoco le fue fácil erradicar al Estado nacional mexicano.

D. EN EL OJO DEL HURACÁN

Este conjunto de dictámenes ha de leerse paralelamente con la intensa labor editorial desarrollada por los periódicos de la época destinada a estudiar “la cuestión indígena”, con los libros y proposiciones escritos por juristas, clérigos, sabios y propietarios tendientes a remediar el estado de los indios y trabajadores mexicanos. Toda esta abundante labor literaria caracterizó al Segundo Imperio mexicano y sin duda en buena parte se explica por el personal interés despertado en los emperadores en pro de la clase indígena. La creación y el funcionamiento de la Junta Protectora avivaron la tradicional polémica entre quienes creían que la mejor forma de redimir al indio para integrarlo plena y definitivamente con el resto de la población nacional era abandonar la tradicional política proteccionista y paternalista impuesta por la Corona Española en la época virreinal colocando al indígena en un plano de absoluta igualdad con el resto de los miembros de aquella población, y los que, por otro lado, veían que dicho abandono podía suponer la extinción misma del indio, y no sólo su reducción. Para los segundos, si

se quería la transformación cultural y social del "natural" debía continuarse con la política de asimilación lenta y prudente mantenida por el Imperio Español, creando dispositivos como los propuestos en once puntos por el presbítero Agustín de la Rosa en tres artículos periodísticos publicados en los últimos días del Imperio: 1) El arreglo de las misiones de los indios salvajes por parte de los arzobispos y obispos de la nación; 2) El establecimiento de escuelas de primeras letras para ambos sexos en todos los pueblos indios; 3) También para adultos; 4) Y en todas las haciendas, "sean o no indios los peones que trabajen en ellas"; 5) La vigilancia efectiva de la asistencia del indígena a dichas escuelas; 6) "Que se dicten las medidas que se crean más convenientes para estorbar que los indios sigan enajenando sus propiedades territoriales"; 7) La promoción de mejoras materiales en todos los pueblos de indios de casas, calles, edificios públicos, etc.; 8) Que se procurase que todo pueblo indígena tuviera industria suficiente para vivir y se le perfeccionase; 9) Que en las escuelas de artes y oficios establecidas se destinasen lugares para los indios; 10) Que se dispensare protección especial a los niños indígenas que durante su educación primaria manifestaren "más feliz inteligencia" para que pudieran dedicarse "a la carrera de las letras", y 11) que se reglamentase lo relativo al trabajo del campo, "a fin de que la multitud de indígenas y demás jornaleros que cultivan las tierras en las haciendas sientan algún alivio en su miserable condición y conciban alguna esperanza de mejorar su propio porvenir o al menos el de sus descendientes".²³ Como puede observarse, todas estas medidas suponían la no desintegración de la comunidad indígena, en contra de la opinión del liberalismo y de algunos conservadores mexicanos.²⁴

Entre éstos destaca por sus conocimientos el licenciado Francisco Pimentel (1832-1893), a quien Maximiliano permitió usar su título de Conde de Heras. Como Faustino Chimalpopoca, era experto conocedor de las antigüedades mexicanas y nahuatlacas, y en 1865 llegó a ser regidor y secretario del Ayuntamiento de México. Pero hasta aquí llegan las similitudes, pues el noble criollo Pimentel se mostrará como un acérrimo defensor de la política antipaternalista frente al indígena y como un partidario de la más pura economía liberal.²⁵ Entre 1862 y 1864 había publicado una *Memoria sobre las causas que han originado la situación actual de la raza indígena de México y medios para remediarla*, en la cual arremetió en contra de las Leyes de Indias, no tanto por su intención, sino por sus fatales resultados: infancia perpetua del indígena, imbecilidad, aislamiento, desmoralización, degradación, por lo que opinó en contra de la subsistencia de la comunidad indígena:²⁶ "El sistema de comunidad y de aislamiento debe quitarse completamente. Procúrese que los indios se rocen con los blancos; no se les deje vivir aislados. A fin de que el indio sea propietario, proporciónesele el mismo medio de adquirir que a los blancos, *el trabajo*: que la propiedad continúe siendo accesible a todos; pero nada de privilegios ni de leyes especiales que nos encierren en el círculo fatal de las leyes de Indias: *dejarlos, dejarlos*, como decía el venerable Gregorio López".²⁷ Para Pimentel, la raza indígena de México no se debía considerar "de una manera absoluta sino relativa"; no se le debía ver como aislada, sino como parte de una nación; en consecuencia, "el querer remediar a los indios tiene por objeto evitar los males que su situación ocasiona a México".²⁸ Este imperativo nacional exigía a todas luces la

²³ *Diario del Imperio* 17 de junio 1867. Este artículo fue tomado de *El Pájaro Verde*, quien lo tomaría a su vez de *La Religión y la Sociedad*, periódico que dirigía De la Rosa (1824-1907) en Guadaluajara; por su contenido, parece haber sido publicado por vez primera en 1864 ó 1865.

²⁴ FRASER, *Op. cit.*, p. 627.

²⁵ MEYER, *Op. cit.*, pp. 88-90; SILVA HERZOG,

Jesús. *El pensamiento económico, social y político de México 1810-1964*. México, F.C.E., 1974, pp. 259 y 260.

²⁶ PIMENTEL, Francisco. *Obras completas*. México, Tipografía Económica, 1903, tomo III, p. 115.

²⁷ *Idem*, p. 137.

²⁸ *Idem*, p. 147.

unión de las razas y, por ende, había que mezclar al indio con el blanco: “creemos –opinó el noble Sabio en contra diametralmente del Presbítero– que civilizar a la raza indígena aisladamente, es muy difícil, casi imposible, y que aún conseguida su civilización, el país quedaría sujeto a todos los inconvenientes que trae consigo la presencia de dos razas diversas. Queremos, pues, que el nombre de *raza* desaparezca de entre nosotros, no sólo de derecho sino *de hecho*; queremos que en el país no haya más que unas mismas costumbres e iguales intereses”.²⁹

Dos años más tarde, ante la fiebre indigenista provocada por Maximiliano y atendiendo a una convocatoria expedida por la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística para escribir una memoria sobre *La economía política relativa a la propiedad territorial en México*, Pimentel, secretario de dicha sociedad, miembro de la Junta de Colonización y por poco tiempo Prefecto Político de la capital imperial, dará a luz un opúsculo con ese título, en el cual reafirmará aquellas ideas: formación de una vasta clase de pequeños propietarios y transformación radical del indígena a través de la transformación del régimen de propiedad comunal: “¿A qué fin –se preguntó– pensamos tanto en mejorar las cosas cuando no hay personas...? Debe, pues, comenzarse porque los indios aprendan la religión católica; pero... en su pureza, en su verdad..., que la ley siga considerándole como igual al blanco; que tenga sus mismos derechos. El tiempo engendrará en las costumbres la igualdad que la ley proclama... Debe procurarse, por otra parte, que los indios olviden sus costumbres y hasta su idioma mismo, si fuere posible”.³⁰ Respecto a la manera de hacerlos propietarios, Pimentel acudía a un expediente demasiado ingenuo e irreal, como toda su argumentación: “los poseedores de grandes terrenos los venden por cualquier cosa, porque no pueden cultivarlos todos, y a muy poca costa el gobierno puede comprar inmensos terrenos y darlos a los indios, no en donación, sino a censo o en venta, a pagar con plazos largos y cómodos, pero de modo que verdaderamente ganen su propiedad con el sudor de su rostro”.³¹ O sea, el absurdo sistema propuesto por él, al parecer, no tan sabio Pimentel para convertir al indígena en propietario debía pasar por los siguientes pasos: primero, desamortizar los bienes comunales; segundo, permitir su adquisición por parte de los hacendados y grandes propietarios; tercero, formar tan grandes extensiones de tierra que fueran imposibles de cultivar por un solo propietario; cuarto, que dichos propietarios las vendieran al gobierno a bajo precio, y quinto, que el gobierno las enajenara en censo o en venta a plazos a los indígenas, no en comunidad sino en forma individual. ¡Sin duda le hubiera sido más conveniente a don Francisco continuar con sus estudios sobre las lenguas indígenas, aunque también propusiera su extinción! Frente a estas medidas, la ley Lerdo se levanta como un modelo de prudencia, justicia y liberalidad. En las ideas de Pimentel, influidas por prácticamente todos los economistas liberales importantes de su época, encontraremos los principales ataques al establecimiento, a la actividad y a los proyectos de la Junta Protectora.

Entre estas dos posiciones extremas, avalada la primera por el realismo de un De la Rosa, la ingenuidad del emperador y la opinión de *La Conciencia Pública*, que en enero de 1867 encontró en el indio “el más seguro garante de la nacionalidad”,³² y la segunda representada por el liberalismo del gobierno republicano y las opiniones de pensadores conservadores como Pimentel, se desarrolló la actividad de la Junta, obligada como estaba a respetar el cumplimiento de las leyes de desamortización, pero facultada, también, para proponer y promover medidas

²⁹ Idem, p. 148.

³⁰ Citado por SILVA HERZOG, J., *Op. cit.*, p. 266.

³¹ *Ibidem*.

³² Citado por *La Sociedad*, 30 de enero de 1867.

tendientes a paliar sus terribles efectos y socorrer a las clases más desvalidas de la población. Para llevarlas a cabo los miembros de dicho organismo abrevaron en las más diversas fuentes: desde la legislación de Indias hasta los autores de economía más modernos, mostrando siempre una capacidad de comprensión, condonancia, equidad y elemental justicia en favor de quienes verdaderamente consideraban objeto de malos tratos, despojos, injusticia y violencias. Si más no pudieron hacer no fue debido ni a su incompetencia ni a su falta de sensibilidad frente al dolor ajeno, sino al poco tiempo que trabajaron, a lo limitado de sus facultades, reducidas a la mera exposición de opiniones "que podían o no acoger las autoridades encargadas de decidir"³³ y a los obstáculos puestos por éstas.³⁴

E. ACTORES Y LUGARES

Actualmente se conservan 188 expedientes en el Archivo General de la Nación, dentro de los cinco volúmenes que forman el ramo denominado precisamente *Junta Protectora de la Clase Menesterosa*.³⁵ Esto no quiere decir que toda la documentación relacionada con las actividades de dicha Junta se encuentre en estos volúmenes; ni siquiera todos los expedientes relativos a las quejas planteadas a la Junta se hallan en este ramo, sino que hay que buscarlos, además, en los ramos *Gobernación, Segundo Imperio, Búsquas y Ayuntamientos* del propio Archivo General. Respecto a la documentación administrativa relativa a su funcionamiento, se encuentra dispersa y a la fecha totalmente ignorada en los dos primeros ramos mencionados. Ahí deben conservarse proyectos de leyes o reglamentos, nombramientos, informes, cartas, correspondencia con las juntas auxiliares, peticiones y, tal vez, algún libro de actas de las sesiones de la Junta indispensable para conocer en detalle la vida de esta institución. Según lo que en su momento pudo averiguar Silvio Zavala, el nacimiento de la Junta se halla en el informe que el emperador le solicitó a "una comisión presidida por Francisco Villanueva y compuesta por Evaristo Reyes, F. Hernández Carrasco, Faustino Chimalpopoca y Víctor Pérez", y que le fue presentado el 1º de marzo de 1865.³⁶ En este informe se dieron a conocer las causas que influían en la miserable condición de la mayor parte de los habitantes del Imperio, y se acompañaba un proyecto de ley para formar "un Consejo administrativo encargado de promover la educación, instrucción y mejora social de los pueblos indígenas y conocer de sus quejas y litigios sobre tierras".³⁷

El proyectado Consejo dio paso, días después, a la Junta Protectora, la cual se sumaría a otras juntas anteriores y posteriores nombradas por Maximiliano: la de colonización, la de Estadística, la de Caridad y la Junta Permanente de Exposiciones y Protectora de la Industria.

Por esos días, el periódico *El Pájaro Verde* dio a conocer los propósitos del Emperador "por mejorar la condición de los indígenas" y pensó que dicho consejo lo formarían Galicia, Villanueva y Sánchez Solís. Al redactor de esta noticia no se le escapó la posible vinculación del proyectado consejo con instituciones similares del derecho indiano, tales como el Protector de Indios o el Juzgado General de Indios: "Algunos colegas han dado a entender que este consejo será un tribunal custodio de los privilegios que van a ser concedidos a los indígenas: estos privilegios se reducen,

³³LIRA, *Op. cit.*, p. 271.

³⁴POWELL, *El liberalismo*, pp. 115 y 122.

³⁵El catálogo respectivo ha sido publicado por el AGN. ALFIERO GALLEGO, Alfonso Angel y GONZALEZ ZAMORA, Miguel. *Índice del Ramo de*

la Junta Protectora de las Clases Menesterosas. México, AGN., 1980.

³⁶ZAVALA, *Op. cit.*, p. 321.

³⁷Ibidem.

según entendemos, a la adopción de leyes comunales idénticas a las antiguas que se conocen con la denominación de "uso y variables [en] cada comunidad".³⁸

Un mes después de aprobarse su erección, la Junta había ampliado su campo de protección a todas las clases menesterosas, comprendiendo en éstas no sólo a los indígenas que venían sufriendo el despojo de sus tierras, sino también a los peones de las haciendas, a los trabajadores de las primeras fábricas mexicanas, a los arrendatarios de tierras; en realidad, a toda persona o grupo de personas cuya situación económica o de injusticias generalizadas les llevarían a impetrar la ayuda del emperador a través de la Junta. Esta ampliación de los sujetos protegidos se evidencia en los expedientes consultados: en su enorme mayoría fueron "los indios", "los indígenas", "las comunidades de indios", "el común del pueblo", "los pueblos de indios", "los naturales", el "gobernador de indios", "el patrono de la comunidad" o el alcalde, los que acudieron en demanda de protección, pero también se observa la actividad de otros grupos sociales: presbíteros, arrendadores, trabajadores, particulares, "socios" de una compañía, "madereros, leñadores y carboneros", y vecinos. Incluso licenciados, militares, jueces, prefectos políticos y comisarios, aunque en muchísimas ocasiones en nombre o en representación de otros sujetos, principalmente pueblos o comunidades de indios. En todo caso hay un casi dominio absoluto del actor colectivo frente al individual, como puede ser el caso de algún descendiente de cacique o de rey, algún reclamante del honor mancillado o un solicitante de la libertad de su hermano.³⁹

Como ha observado Heriberto Moreno, las quejas, solicitudes y reclamos de los pueblos que constan en aquellos 188 expedientes provinieron en su mayoría de lugares ubicados en los actuales estados de México y Puebla y en el Distrito Federal, y, en menor parte, de Hidalgo, Veracruz, Morelos, Jalisco, Guanajato, Colima, San Luis Potosí, Querétaro, Tlaxcala, Guerrero, Zacatecas y Michoacán, es decir, la zona central del país, densamente poblada de indígenas. Pero si a Moreno le sorprendió encontrar sólo un expediente de Michoacán, donde habitaban y habita un considerable número de indígenas mexicanos, a nosotros no deja de extrañarnos que no se encuentren expedientes provenientes de Oaxaca, Chiapas y de la península de Yucatán, zonas todas igualmente pobladas de comunidades de indígenas.⁴⁰ La explicación es que en estas últimas zonas (y Moreno lo ha probado respecto a Michoacán) la desamortización o no se había llevado a cabo, o sus efectos hacia 1865 eran muy poco considerables; no así respecto de las comunidades ubicadas en los actuales estados de México, Puebla, Morelos, Hidalgo y en el Distrito Federal, donde la ley de desamortización de 1856 de inmediato empezó a surtir reales y dramáticos efectos. Respecto a Yucatán, hay que recordar que desde octubre de 1864 el Comisario Imperial José Salazar Harregui había establecido un "abogado defensor de los indígenas de la Península" con funciones incluso más amplias que las de la posterior Junta.⁴¹

F. QUEJAS Y SOLICITUDES

La documentación de que disponemos tanto proveniente del AGN como de la legislación de la época, nos permite afirmar que todas las funciones establecidas

³⁸ *El Pájaro Verde*, reproducido por *La Sociedad*, 8 de marzo de 1865.

³⁹ Cfr. *Índice del Ramo*, pássim.

⁴⁰ MORENO, Heriberto. "Un documento sobre las comunidades indígenas del Distrito de Zamora durante el Segundo Imperio", en *La Socie-*

dad Indígena en el Centro y Occidente de México. Zamora, El Colegio de Michoacán, 1986, p. 216.

⁴¹ FABILA, Manuel. *Cinco siglos de legislación agraria 1493-1940*. México, Secretaría de la Reforma Agraria, 1981, pp. 143 y 144. CARBO, *Op. cit.*, p. 154.

por el decreto de establecimiento fueron puntualmente ejercidas en algún momento por la Junta Protectora.

Recibió decenas de *quejas* y puso a la vista del Emperador remedios en su concepto justos: dichas *quejas* provenían de malos tratos y abusos de poder por parte de hacendados y particulares; por despojos, sometimientos a trabajos forzados, por cobros indebidos, por negligencia en el cumplimiento de funciones, por mala o corrupta administración de justicia, por presiones por parte de autoridades, o por no respetar los bienes comunales. También recibió un considerable número de *solicitudes*: para que se respetase o reintegrase el fundo legal, que se indemnizase el despojo cometido, la devolución del dinero pagado en una compraventa, de cesión de tierras, para que la ley de desamortización no se aplicase; solicitudes para deslindar, repartir, devolver, vender o dar posesión de tierras, o para que no se repartiera la tierra; de edificios, de títulos de propiedad, para que ciertos bienes fueran exceptuados de la aplicación de las leyes de desamortización y nacionalización de bienes eclesiásticos; peticiones de reconocimiento de derechos sobre las tierras y solicitudes de posesión de aguas, libre uso de éstas o para que el líquido se introdujera en las poblaciones.

Los pueblos pidieron también a la Junta se declarase la nulidad de ventas, repartos o adjudicaciones de tierras, así como la de ciertos decretos que afectaban a los vecinos y a las comunidades. Otro tipo de solicitudes fueron llegando a la Junta Protectora con sede en la Ciudad de México: de cambio de cabecera municipal, que se elevara un pueblo a este tipo de cabecera o que a otro se le negara dicha calidad; que se nombrase un intérprete o un defensor, se formasen comisiones o juntas auxiliares, que se pusiera fin a un litigio o se revocasen fallos judiciales; peticiones para que una determinada persona compareciera y diera razones de su conducta o, de plano, para que el honor le fuera reparado; que cierto derecho hereditario fuera reconocido o para que se hiciera justicia. En ocasiones los pueblos pidieron una autoridad de su raza o un prefecto político, que se destituyera una junta auxiliar; lo mismo que la revocación del nombramiento acordado; en ocasiones ayuda al Consejo de Beneficencia, o cierta pensión; que se buscara un expediente en el Archivo General del Imperio o que éste expidiera copias certificadas de algún título o merced; y se elevaron peticiones para que la Junta recabara dinero para los pobres, les fuera cedida una iglesia o se les permitiera construir una capilla; que fueran exceptuados del servicio militar o que los fondos provenientes de la desamortización se destinaran a la instrucción primaria; y lo mismo se pidió la protección militar que se terminara la leva. En fin, la cantidad de solicitudes y reclamos es muy variada y se suma a *otras actividades*: denuncias por despojos, consultas de tipo laboral, informes y exposiciones de prefectos políticos y funcionarios auxiliares; reclamaciones de pago, presentaciones de pruebas, propuestas de leyes o reformas legislativas, o de reglamentos laborales; manifestaciones de derechos, remisión de documentos, inconformidad por deslindes realizados y —en varios casos— aquellos *amparos* coloniales de posesión que Andrés Lira descubrió y estudió hace más de veinte años.⁴² Destacan por su número las solicitudes para que no se aplicara la ley del 25 de junio de 1865.

Ciertamente una inmensa mayoría de los documentos nos hablan de los conflictos por la posesión y la propiedad de las tierras comunales y nos revelan el lento pero constante e imparable avance de la hacienda a costa de aquéllas. Los pleitos son casi siempre la causa, el motivo de muchísimas de las *quejas* y de las *solicitudes*; pleitos que enfrentaron a los actores colectivos que hemos visto o a sus

⁴² LIRA, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano. (Antecedentes novohispanos del juicio de amparo)*, México, F.C.E., 1972.

representantes, a sus curas, jueces o alcaldes con propietarios y administradores de las haciendas, autoridades de los pueblos, comandantes militares, prefectos o subprefectos de pueblos o de distritos, jueces, particulares, compañías inglesas, o contra otros pueblos, sus representantes o alcaldes. Claro está que la Junta, al no tener el carácter de tribunal, no estuvo facultada para dirimir tantos conflictos, pero sí para solicitar que el Emperador ejerciera cierta presión sobre las autoridades judiciales para que aceleraran la solución de dichos conflictos, y para opinar sobre la justicia y la pertinencia de las quejas y reclamaciones de las clases menesterosas.

Para conseguir lo anterior la Junta utilizó en repetidas ocasiones la facultad consagrada en el artículo 3º del decreto fundacional: solicitó directamente a los Prefectos Políticos los informes y datos que en cada caso juzgó necesarios, aunque, como apunta Powell, no siempre recibió la colaboración de estos funcionarios e incluso sufrió la falta de cooperación del mismo Ministerio de Gobernación del cual dependía, de forma tal que la Junta “nunca logró resolver los problemas burocráticos y políticos” que obstaculizaron sus funciones.⁴³ En otras ocasiones los Prefectos o Subprefectos enviaban sus informes, pero la Junta no podía constatar la verdad de las afirmaciones de unos funcionarios que fácilmente podían coludirse con los responsables de las quejas y reclamaciones para ocultar la verdad. A los miembros de la Junta no les quedó más remedio, entonces, que creer en la palabra de aquéllos. Powell habla en este sentido de las “frustraciones” que encontró en su camino la acción de la Junta (no del Comité, como dice una mala traducción); frustraciones que impidieron resolver finalmente muchos de los casos que llegó a conocer y presentar. Sin embargo, en la mayoría de los expedientes se conservan aquellos dictámenes a los que nos hemos referido, resultado de la preocupación y dedicación de los miembros de la Junta, los cuales permiten asegurar que ésta sí cumplió cabalmente con sus funciones, hasta donde la ley le permitió hacerlo.

Las labores dictaminadoras y propositivas de la Junta fueron las más importantes de entre todas las que estuvo facultada para realizar, sin embargo son las menos conocidas, tal vez porque se refirieron a casos concretos y de importancia particular.

Acerca de la obligación de procurar la multiplicación de escuelas primarias para la instrucción de adultos y de niños de ambos sexos, sabemos que muy pronto la Junta pidió a los Prefectos Políticos de todos los Departamentos informes sobre el estado “de la educación primaria de la juventud desvalida”, en los cuales debían dar a conocer, primero, la situación, el número, lugar y fondos para su sostenimiento, materias que se enseñaban y número de alumnos, especificando sexo y raza, en aquel tipo de escuelas existentes en sus respectivos Departamentos, y, segundo, sobre el estado y cantidad de lenguas indígenas habladas en cada Departamento, con noticias acerca de si había establecimientos para su enseñanza y sobre las obras escritas en esos idiomas. A dicha solicitud sabemos dieron pronta satisfacción cuando menos los Prefectos Políticos de Jalisco, Jesús López Portillo, y de Guanajato, González Montes.⁴⁴

De las otras cuatro obligaciones establecidas en el artículo 4º del decreto respectivo, de dos nada sabemos que haya hecho la Junta para darles cumplimiento: presentar proyectos para la erección de pueblos y formar su reglamento interno de debates, aunque ésta última con toda probabilidad sí debió de cumplirse. En cuanto a la obligación de fomentar la colonización “en el centro del país”, de acuerdo con la Junta de Colonización, en julio de 1865 una Comisión de la Junta

⁴³ POWELL, *El liberalismo*, p. 114.

⁴⁴ *Diario del imperio*. 22 de agosto de 1865.

puso en manos del Emperador una solicitud en la cual le pedía que los terrenos baldíos que se descubriesen y destinasen a la colonización se adjudicasen de preferencia en adelante “a los naturales del país que desearan establecerse en ellos en igualdad de derechos con los inmigrantes extranjeros”, y que se considerase exclusivamente como baldíos los terrenos “que poseídos sin título legítimo por algún propietario o hacendado, no pertenezcan a los ayuntamientos o pueblos colindantes a quienes hayan sido usurpados”.⁴⁵

G. LA JUNTA Y UNA LEGISLACIÓN PROTECTORA

Por lo que respecta a la última obligación, se encuentran valiosos testimonios que prueban el interés de la Junta por cumplir con las órdenes imperiales. Es más, será precisamente la que dará pie a uno de los aspectos más alabados, originales y destacados del gobierno de Maximiliano y tal vez aquel por el que con mayor justicia valiera recordarlo: la legislación protectora del trabajador y las tres leyes agrarias promulgadas entre noviembre de 1865 y septiembre del año siguiente. En efecto, quienes han estudiado la tarea legislativa del Segundo Imperio han destacado la división territorial establecida, la ley de instrucción pública, la ley sobre las garantías individuales y la que ha llegado a llamarse legislación “social”, como lo más destacado e importante de dicha tarea. Lo que a nuestro parecer les ha faltado a los interesados en esta labor es vincularla con las actividades de la Junta Protectora, analizando por separado lo que no puede explicarse y comprenderse sino en conjunto.

Cuatro leyes integran dicha “legislación social”, que, en su momento, provocarían una serie de interesantes proyectos sobre las mismas materias, suscritos por particulares o funcionarios imperiales y que hoy duermen casi ignorados y manuscritos en el Archivo General de la Nación. El día primero de noviembre de 1865 Maximiliano expidió dos de aquéllas: la *Ley sobre la libertad de los trabajadores del campo*, reglamentaria de los artículos 69 y 70 del *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, que consagraron la libertad de trabajo, y la *Ley para dirimir las diferencias sobre tierras y aguas entre los pueblos*. En 1866 promulgó, el 26 de junio —a los diez años de la promulgación de la Ley Lerdo—, la *Ley sobre terrenos de comunidad y de repartimiento*, y, el 16 de septiembre, la *Ley agraria que concede fundo legal y ejido a los pueblos que carezcan de él*, conocida como la “Ley Agraria del Imperio”.⁴⁶

La primera de las disposiciones citadas fue la que más revuelo, comentarios, críticas y polémicas levantó, y de la que disponemos de mayores noticias acerca de su nacimiento, gracias a los trabajos de Silvio Zavala, Jean Meyer y Alejandro Topete del Valle.⁴⁷ Gracias a éstos y a lo que nosotros hemos podido averiguar, hoy sabemos que dicha ley tuvo en parte su origen en el proyecto de ley elevado por la Junta a la consideración de Maximiliano el 12 de julio de 1865, acompañado por una “Exposición a S.M. el Emperador sobre el trabajo de los peones y sirvientes de fincas rústicas”.⁴⁸ Uno y otro documento, una vez publicados, de inmediato recibieron una serie de comentarios en pro o en contra por quienes se interesaban en la cuestión indígena o en el desarrollo de la economía agrícola del país. Juristas, autoridades, periodistas, hacendados y científicos publicarán en diversos periódicos

⁴⁵ Idem. 6 de julio de 1865.

⁴⁶ La primera en *Colección*, t. VI, las otras en FABILA, *Op. cit.* pp. 147-155.

⁴⁷ TOPETE DEL VALLE, A. *Precursores. Notas para la Historia del pensamiento agrario zacateco-aguas-*

calentense durante el siglo XIX. Aguascalientes, Tip. Méndez Acuña, 1962, pp. 41-51.

⁴⁸ Idem, pp. 43-45. También en *La Sociedad*. Suplemento al N° 830, 1° de octubre de 1865.

cos del país sus respectivas opiniones, y es que tanto el proyecto de ley como la exposición que lo antecedió se inclinaron decididamente en favor de una de aquellas políticas sostenidas en relación con la situación de los indígenas mexicanos.

La *Exposición* pintaba un cuadro desgarrador y realista de dicha situación y en el cual el único responsable parecía ser el hacendado:

“Son innumerables los abusos y atentados que una gran parte de hacendados cometen contra los peones y jornaleros. Estando éstos afectos a las fincas y vendidos para toda la vida, los enajenan juntamente con las haciendas. Los amos les valorizan arbitrariamente sus jornales y salarios... Las semillas podridas, la carne corrompida y de animales muertos por alguna enfermedad, el pulque que no tiene salida y otras cosas semejantes se distribuyen por fuerza entre los peones y sirvientes.... Muchos hacendados se administran justicia por su propia mano. Tienen sus cárceles privadas, tlapixqueras, sus cepos, sus cormas, sus grillos, y otros instrumentos con que martirizan a los peones y sirvientes...”⁴⁹

Para remediarla, la Junta presentaba el proyecto de ley que, según propia confesión, había sido elaborado sobre la base de la Recopilación de Leyes de Indias de 1680. Los miembros de la Junta consideraron que el medio más eficaz para mejorar la situación de “esa desgraciada clase”, era “declarar vigentes los principios de equidad y de justicia que sobre la materia están consignados en la célebre Recopilación de Indias, y que esta Junta ha reproducido en el Reglamento que somete la alta aprobación de V.M.I.”⁵⁰

Cuando el proyecto se dio a conocer —el 1º de octubre de aquel año—, la Junta consideró conveniente publicarlo en columna, concordando su articulado con las normas de la “legislación colonial y doctrinas concordantes”. Hasta la fecha, salvo la notable excepción de Topete del Valle, nadie había reparado en esta interesante labor de concordancia, ni considerado el origen indiano del proyecto de la Junta; cuando más, y desde Arrangoiz, se ha querido ver cierta influencia en el bando sobre gañanes promulgado por el Virrey Matías de Gálvez el 3 de junio de 1784.⁵¹ Influencia probable, pero cuyo peso cede ante la confesión y la concordancia hechas por la Junta Protectora. En la columna aparecen citadas al pie de cada numeral varias leyes de los títulos 1, 10, 12, 13 y 15 del libro 6º de la Recopilación de Indias —el relativo a los indios—; una Real Cédula de 19 de octubre de 1591 sobre la moderación de los trabajos; la ley 17, título 16, de la Sexta Partida, respecto de la nulidad de los contratos celebrados por menores sin autorización de sus tutores; un auto acordado de la Audiencia de México de 20 de mayo de 1756, referente al derecho de los indios a “entrar a los montes y tomar la leña necesaria para su uso”; un decreto de las Cortes españolas del 8 de septiembre de 1813, sobre la prohibición de la pena infamante de los azotes, y el decreto de 3 de junio de 1850 del Estado de Guanajato, sobre la obligación del propietario o arrendatario de pagar el jornal a sus sirvientes “en numerario y no en otra especie”. Lo curioso de este cotejo es que en varios numerales y en relación a las “doctrinas concordantes” aparece que la Junta se basó en el *Tratado teórico y práctico de Economía Política* de Juan Gustavo Courcelle-Seneuil (1813-1892), muy conocido en Chile por haber vivido aquí entre 1853 y 1863 y cuyas obras traduci-

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ ARRANGOIZ, *Op. cit.*, p. 647. El bando lo reproduce en las pp. 211-214. MEYER. *Op. cit.*, p. 87. GARCIA CANTU, Gastón. *El socialismo en*

México. Siglo XIX. México, Era, 1969, p. 455, piensa que cuando más pudo ser un antecedente, en contra de Chávez Orozco, quien afirmó que la ley se había basado en aquél.

das pronto al castellano se difundieron rápidamente en América Latina en el último cuarto del siglo pasado.⁵² Traductor de Maine y de Adam Smith, Courcelle-Seneuil era un típico exponente y representante de las tesis librecambistas opuestas a todo tipo de proteccionismo, como el que, sin lugar a dudas, pretendía restablecer en favor del peón y del jornalero la Junta Protectora; autor que por lo mismo aparece también citado en la obra de Francisco Pimentel.⁵³ Los miembros de la Junta lo utilizaron para fundamentar los artículos 1º del proyecto de ley, pues “todo contrato supone la libertad y la igualdad civil de los contratantes”; el 7º, para rechazar los contratos celebrados por un tiempo demasiado largo, porque “semejantes contratos tenderían nada menos que al restablecimiento de la esclavitud”, y el 17, sobre la facultad de peones y jornaleros para separarse de las fincas pagando o afianzando el pago de sus deudas, porque “nadie puede ser forzado a hacer”, y porque “la autoridad debe limitar la libertad del contrato de prestación de trabajo por el interés mismo de la conservación de la libertad”.⁵⁴

Escrito en julio, el proyecto debió haber sido conocido antes por muchas personas, entre otros por Pimentel, desde luego por el emperador, quien lo enviaría al mariscal Bazaine, y tal vez por la propia emperatriz Carlota. El primero haría saber su oposición a cualquier tipo de regulación del trabajo en un artículo titulado “La cuestión de salarios y jornaleros”, publicado en el suplemento al número 813 del periódico *La Sociedad* del 13 de septiembre de 1865. En cuanto a los otros, es necesario advertir que no sólo debieron conocer el proyecto redactado por la Junta, sino también otro “primer borrador”, cuyo contenido no concuerda exactamente con aquél.⁵⁵ Concretamente sabemos que el Mariscal Bazaine hizo observaciones a un proyecto de ley que no era el de la Junta, dando origen con sus comentarios a un nuevo proyecto, el cual, nuevamente revisado y corregido, debió haberse aprobado a finales de octubre de 1865. En estas observaciones de Bazaine, Silvio Zavala cree encontrar la posible influencia del socialista utópico francés Víctor Considérant (1808-1893), de quien aquél recibió cuatro largas cartas desde Texas entre mayo de 1865 y junio de 1867.⁵⁶

Mientras tanto, el artículo de Pimentel había provocado la reacción de la prensa. El 14 de septiembre, *El Pájaro Verde* publicó un editorial anónimo sobre “La cuestión india”, en la que atacaba cualquier ley que condonase las deudas de los labradores y pretendiese fijar el salario formal de éstos, y defendía a ultranza el derecho de los propietarios:

“Esos corderos –decía el editorial– saben muy bien negarse a trabajar, rebelarse y matar, a veces, a su administrador. En cuanto a los propietarios, esos señores feudales, tan poderosos, pasan una parte de su vida luchando con la pereza de los trabajadores, pagando impuestos, sufriendo el mal proceder de los empleados inferiores de la administración pública”.⁵⁷

⁵² Autor también de *Préparation à l'étude du droit* (1887), de un *Tratado sumario de Economía Política*, París, 1874, y otras obras. El *Tratado* fue traducido por J. Bello y publicado en México-París en 2 volúmenes en 1879. Sobre Chile publicó su *Guerre d'Espagne du Chili les neutres et le droit des gens*. París, 1866.

⁵³ PIMENTEL. *La Economía política en Obras completas*, t. III, p. 215.

⁵⁴ Vid. *La Sociedad*, Suplemento al N° 830 y TOPETE, *Op. cit.*, pp. 46-51.

⁵⁵ No pudimos encontrar los documentos que

hacia 1958 consultó Zavala en el AGN, provenientes del archivo de José Fernando Ramírez. La Caja 18 del Ramo Segundo Imperio hoy no contiene esos documentos, entre los que se encontraba el proyecto analizado por Bazaine y las observaciones de éste. Sin embargo, por las transcripciones de algunos artículos de aquél podemos estar seguros que no corresponde al proyecto de la Junta publicado en el Suplemento de *La Sociedad*, Cfr. Zavala, *Op. cit.*, pp. 322 y 323.

⁵⁶ Idem., pp. 309-328.

⁵⁷ *El Pájaro Verde*, 14 de septiembre 1865.

Antes se había preguntado: “¿Qué hemos de explotarle a un indio que no tiene nada? ¿Su trabajo?”, y respondido: “Pues sépase que se lo pagamos todavía más de lo que vale”. Pero doce días después el mismo periódico incluyó un artículo escrito por el prestigiado jurista poblano Juan N. Rodríguez de San Miguel (1808-1877) en defensa de los peones y jornaleros, y en el cual opinaba en favor de la vigencia de una ley protectora de las clases menesterosas, la cual bien podía inspirarse en el mencionado bando del virrey Gálvez, que reproducía al final de su artículo:

“...Abolidos los privilegios y proclamada la igualdad legal... se prohibió el llamarles indios y se cambiaron sus muy positivos beneficios por el simple título de ciudadanos... sobre ellos se ha hecho pesar la principal parte de la cruelísima contribución de sangre, siendo víctimas de la inhumana y detestable leva...”⁵⁸

En medio de la controversia desatada y como respuesta a Pimentel, la Junta creyó conveniente publicar la exposición y el proyecto de julio 12, únicamente para que aquél, cinco días después, arremetiera una vez más contra la Protectora, ahora con todos los pelos en la mano. Por su parte, el 12 de octubre, Tomás Morán y Crivelli, representante de los labradores del Departamento de Tlaxcala, publicó en *La Sociedad* unas “Observaciones” al proyecto de reglamento presentado por la Junta, en las cuales manifestó un injustificado optimismo acerca de la situación de los trabajadores del campo, quienes, según él, no eran objeto de esclavitud ni de castigos corporales, y sugería, para mejorar su condición económica, “educarlos en la explotación de la tierra, abrir caminos y poner a la venta grandes propiedades a precios módicos y fáciles condiciones de pago”, tal y como lo había propuesto Pimentel,⁵⁹ Morán y Crivelli manifestaría que las leyes en favor del peón no eran sino “un retorno a la leyes de Indias”.⁶⁰

Lo que ha desconcertado a los investigadores es una carta enviada por Carlota a su esposo el 31 de agosto, en la cual le daba a conocer el resultado de una reunión del Consejo de Ministros presidida por la propia emperatriz:

“Acabo de conseguir la victoria más completa en toda la línea; han pasado *todos mis proyectos*; el de los indios, después de haber causado gran sensación al presentarlo, fue aceptado con una especie de entusiasmo: Sólo ha habido un voto en contrario. Fortificada con el éxito, les he desarrollado las teorías sociales sobre las causas de las revoluciones de México... sobre la necesidad de devolver a la humanidad millares de hombres, cuando se llama de tan lejos la colonización; y de hacer que cese una llaga a la que la independencia no había traído sino un remedio ineficaz, puesto que ciudadanos de hecho los indios habían quedado en una abyección desastrosa. Todo esto ha pegado con gran sorpresa mía y empiezo a creer que es un hecho histórico...”⁶¹

Sin duda que lo era, pero a nosotros esta carta nos presenta un problema: ¿cuál es el origen, entonces, de la ley de 1º de noviembre? Sabemos, gracias al cotejo llevado a cabo por la propia Junta y en nuestros días por Topete del Valle, que difiere en algunos puntos notablemente del proyecto presentado por la

⁵⁸ RODRIGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan N. “Cuestión importante”, en *El Pájaro Verde*. 26 de septiembre 1865.

⁵⁹ *La Sociedad*. Suplemento al N° 841, 12 de octubre de 1865.

⁶⁰ MEYER, *Op. cit.*, p. 88.

⁶¹ En ARRANGOIZ, *Op. cit.*, p. 648.

Junta, el cual en ocasiones es más radical y amplio; pero en otras no contempla ciertas disposiciones que la ley sí reguló. También sabemos que Maximiliano envió en septiembre a Bazaine y a otras personas —el P. Fischer, el consejero Bumont y Félix Eloin—⁶² un borrador de ley distinto al redactado por la Junta desde julio y que finalmente, después de las observaciones del Mariscal, dio por resultado otro proyecto que debió haber sido promulgado una vez aprobado el 1º de noviembre. Parecería entonces que el proyecto enviado en borrador por Maximiliano a sus consejeros fue con toda probabilidad el presentado por Carlota al Consejo de Ministros y que recibió la aprobación de éste en agosto, no obstante lo cual, Maximiliano quiso conocer el parecer de otras personas antes de promulgarlo. Pero, ¿y el proyecto de la Junta?, ¿aquel que se inspiró sustancialmente en la Recopilación de Indias y que dio origen a la polémica publicada en la prensa durante los meses de septiembre y octubre? Creemos que no fue el que finalmente se utilizó como base de la ley de noviembre. A Maximiliano le serviría, tal vez, para pulsar el ánimo de los propietarios y dejaría correr la posibilidad de que fuera sancionado. Mientras tanto, en una doble jugada y en contra de la propia Junta Protectora, mandaba examinar el proyecto de Carlota, mucho menos agresivo y más conforme con los intereses de aquéllos. De esta forma, al promulgarse la ley no levantaría igual oposición por parte de hacendados y arrendatarios, quienes lo considerarían sensiblemente menos agresivo a sus intereses, en comparación con el proyecto hecho público meses atrás. Así lo hicieron notar, en su momento, el *Diario del Imperio* y *La Sociedad*. El primero informó el mismo 1º de noviembre que “el trabajo de los jornaleros se ha puesto bajo la vigilancia de la ley, en combinación con los justos intereses de los propietarios”, y el segundo afirmó que la ley aprobada distaba mucho “del carácter y las tendencias del proyecto presentado meses atrás por la Junta Protectora de las clases menesterosas, y no introducen, a lo que podemos juzgar a primera vista, novedad alguna perjudicial a los propietarios”.⁶³ ¿Cómo no había de ser así si no provenía la ley aprobada del proyecto de la Junta, sino del presentado por Carlota, modificado por las observaciones hechas principalmente por el Mariscal Bazaine? La Junta experimentaría una nueva y desagradable frustración, y el derecho indiano una relativa derrota.

No lo vería así el tenaz opositor Francisco Pimentel, quien al año siguiente, al publicar el opúsculo sobre *La Economía Política*, atribuyó el “reglamento del trabajo” a dicho organismo: “A nuestra impugnación siguieron otras de diversas personas; pero parece que fueron de poco provecho, porque al fin se expidió un reglamento de trabajo”, el cual comentó pormenorizadamente, artículo por artículo, con juicios del todo desfavorables,⁶⁴ que en todo caso deben considerarse contrarios al proyecto final, no al presentado por la Junta.

Pimentel no llegó a notar la diferencia entre el proyecto criticado por él en octubre y la ley analizada en el opúsculo de 1866. Entre estas diferencias destacan las siguientes: el artículo primero del proyecto consagró una libertad, contrariamente a lo dispuesto por la ley que estableció dicha libertad, con tal que los trabajadores no tuvieran “ninguna deuda a su cargo”. El proyecto consagró como días de descanso obligatorio los de fiesta “civil o religiosa”; la ley sólo los “domingos y días feriados mencionados por el Estado”. El primero prohibió absolutamente el trabajo de menores de diez años, y la ley lo permitió. Aquél dispuso el pago del salario por día, semanas, quincenas o mensualidades, y la ley no dijo nada a

⁶² ZAVALA, *Op. cit.*, pp. 321 y 322.

⁶⁴ En *Obras completas*, t. III, pp. 244-253.

⁶³ *La Sociedad*, “Actualidades”, 16 de diciembre 1865.

este respecto. Los peones y sirvientes –según el proyecto– sólo podrían comprometer su trabajo por un año, la ley nada dijo, y si aquel obligó a los propietarios a dar habitación a peones y jornaleros “que durante los trabajos vivieron en sus fincas”, la ley tampoco dispuso cosa alguna. En fin, existen otras notables discrepancias entre ambos documentos. Mostrándose el proyecto más ambicioso en su afán por proteger al trabajador del campo, incluso estableciendo sanciones a los propietarios que incumplieren las disposiciones legales y concediendo acción popular a todos los habitantes del Imperio para denunciar los abusos que se cometieren en contra del reglamento proyectado. En pro de la ley habría que señalar que a diferencia del proyecto, hizo extensiva su protección a los trabajadores de panaderías, tocinerías y fábricas de jabón.

La ley, no obstante su moderado contenido, continuó siendo objeto, años más tarde, de duros ataques, como el del conservador Francisco de Paula Arrangoiz, quien opinó que la intervención de la emperatriz “no podía tener más que funestos resultados para el país”⁶⁵ y que estuvo convencido de que la legislación social del Imperio no fue ni original ni aplicable y sólo obedeció a los deseos de Maximiliano para darse a conocer ante Europa como un “gran administrador”. En cambio, Keratry opinará que la medida liberal y humanitaria tomada por aquél al expedir el decreto de noviembre honraría siempre al emperador, aun cuando fuera “apenas un término medio salido de la situación que se había creado el soberano, deseoso de contentar dos partidos extremos”.⁶⁶ ¡Cuánta mayor honra le corresponderá entonces a la Junta autora de un proyecto más radical y a todas luces más interesado en el bienestar del trabajador!

Extrañamente la *Ley para dirimir las diferencias sobre tierras y aguas entre los pueblos*, de la misma fecha, no obstante que también afectó a los propietarios particulares, pasó prácticamente desapercibida, no levantando, en consecuencia, ningún tipo de comentario.

Este ordenamiento estableció un procedimiento para poner fin a los innumerables y eternos litigios por la tierra y el agua habidos entre los pueblos indígenas, y entre éstos y las cada vez más ambiciosas haciendas limítrofes. Como bien afirma Luis González, “cuando cesó la tutela sobre el indio en virtud de la implantación del régimen de igualdad jurídica, las haciendas arrebataron a los pueblos parte de sus posesiones hasta el punto de hacerlas insuficientes para sostener el vecindario y obligar a los vecinos a engancharse de jornaleros”.⁶⁷ En cuanto a los pleitos entre los pueblos, en ocasiones eran avivados y prolongados por “tinterillos” o “huizacheros” interesados en medrar a costa de los bienes de la comunidad, porque de esta forma encontraban un medio seguro de subsistir,⁶⁸ pero también obedecían al cerco establecido por la expansión de las haciendas. “Asediadas por afuera, las comunidades se desmoronaban desde adentro”, afirma Meyer con razón.⁶⁹

“...están rodeados de haciendas con las cuales los comuneros viven litigando continuamente; porque se quejan de usurpaciones, que dicen les han hecho... Los indígenas venden sus terrenos, sin observar las formalidades legales prescritas para sus contratos... Se inquietan a veces demasiado contra los hacendados, sus colindantes, hasta querer en algunas ocasiones hacerse justicia por su mano...”⁷⁰

⁶⁵ ARRANGOIZ, *Op. cit.*, p. 648.

⁶⁶ KERATRY, Conde E. de, *Elevación y caída del Emperador Maximiliano*. México, Editora Nacional, 1973, p. 79.

⁶⁷ GONZALEZ, “El agrarismo liberal”, p. 476.

⁶⁸ MEYER. “La Ley Lerdo y la desamortización de las comunidades en Jalisco”, en *La Sociedad Indígena...*, p. 211.

⁶⁹ *Idem*, p. 209.

⁷⁰ *Idem*, pp. 208 y 209.

Y es que en los pleitos los hacendados exigían la presentación de los títulos de propiedad, que en muchas ocasiones o se habían perdido o había que localizarlos en el Archivo General. Desesperados por no encontrarlos, pero con la seguridad de poseer sus derechos en virtud de mercedes reales “desde tiempo inmemorial”, “por más de tres siglos”, “o desde tiempos muy remotos”, no les quedó más remedio a las comunidades que hacer uso del expediente de la justicia por propia mano o, de plano, recurrir a la falsificación de aquéllos.

En cuanto a los pleitos entre comunidades, además de originarse en esa labor de cercamiento paulatina y constante, encontraron sus raíces en la “vocación” pleitista de los indios tantas veces denunciada e incluso reconocida por los propios indios: Así se expresaba un anciano indígena de Michoacán:

“desde el año de 14 sirvo al barrio desempeñando todos los cargos y contribuyendo en todos los gastos: soy el indígena decano: soy por tanto el que por la costumbre debía oponerme más que nadie al reparto de tierras, pero como las disensiones de la comunidad no tienen otra causa que las enemistades venidas del interés y del mando, lejos de oponerme a tal reparto, lo juzgo la única medida de conveniencia en nuestra situación actual. Que una comunidad de indígenas subsista por su armonía en buena hora, pero cuando se rompen todos los lazos de fraternidad... la comunidad es preciso que deje de subsistir”.⁷¹

¡Y vaya que las leyes desamortizadoras habían colaborado para romper esos lazos de fraternidad! La ley imperial fue comentada fríamente por el *Diario del Imperio*: “a los litigios de tierras y aguas entre los pueblos, que son por lo común la causa de su ruina, se les ha dado la forma administrativa”;⁷² aun cuando otros periódicos vieran en esta benéfica “ley agraria” el medio idóneo para detener la descarada e injusta usurpación de los terrenos de los indígenas que los iban reduciendo “a la condición de colonos de sus propias heredades y sometido a las más duras pruebas de miseria”.⁷³ No debió de ser lo tanto, pues ya hacia finales de 1865 sabemos que la Junta estaba trabajando en un proyecto de ley “respecto de terrenos de común repartimiento”,⁷⁴ y más tarde trabajaría en otra ley agraria.

“La primera más valiente que la anterior”, según Luis González;⁷⁵ y que mejoraría, sustituyéndola, a la Ley Lerdo, entregó en plena propiedad a los antiguos naturales y vecinos las parcelas de los terrenos de comunidad y de repartimiento; y “entre los desvalidos que no gozaban de ningún usufructo los terrenos de propios y de cofradía”;⁷⁶ además, y en contra del art. 27 de la Constitución de 1857, mantuvo “como tierras de propiedad comunal a las ejidales que desde la época de la colonia daban pasto a las vacas, puercos y burros de los comuneros y leña a sus hogares”.⁷⁷ Tampoco se repartirían ni adjudicarían “los terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones, las aguas y los montes, cuyos usos se hacen directamente por los vecinos”. Facultados los subprefectos políticos para expedir los títulos de dominio cada fin de semana deberían remitir a la Junta Protectora copias de los mismos. La Junta también recibiría de los alcaldes y comisarios municipales “una noticia pormenorizada de los individuos que sin ser arrendatarios de tierra de comunidad y de repartimiento, las adquirieron por vía de denuncia” para que resolviera, sin recurso alguno de por medio,

⁷¹ Idem, p. 209.

⁷² *Diario del Imperio*, 1º de noviembre 1865.

⁷³ Citado por MEYER. *Problemas campesinos...*,

p. 94.

⁷⁴ MORENO GARCIA, *Op. cit.*, p. 235.

⁷⁵ GONZALEZ Y GONZALEZ, *Op. cit.*, pp. 104 y 105.

⁷⁶ *Ibidem.*

⁷⁷ *Ibidem.*

sobre la subsistencia de la respectiva adquisición de terrenos. Importante disposición fue la que se estableció en el artículo 14 de esta ley y por la cual se ordenó que los que adquirieran terrenos en virtud de la misma sólo podrían venderlos o arrendarlos a individuos “que no tengan otra propiedad territorial”. Esto con el fin de impedir la transmisión de propiedad indígena a las haciendas.

Promulgada el 26 de junio de 1866, no debemos considerarla como reglamentaria de la Ley Lerdo, sino más bien como sustitutiva de ésta, aún cuando en no poco se inspirase en la misma.

Por último, el 16 de septiembre de 1866, Maximiliano promulgó una nueva ley agraria derogatoria de la del 1º de noviembre anterior.⁷⁸ Con la nueva disposición, el emperador dotó de fundo legal y de ejidos a los pueblos que carecían de ellos y encargó a los jueces letrados el conocimiento y la resolución de los conflictos por las tierras y aguas que la ley anterior encargaba resolver a los Prefectos y Consejeros departamentales. En esta ley se advierten principios más avanzados en esta materia,⁷⁹ pues incluso previó la posibilidad de acudir a la expropiación de terrenos particulares para dotar de tierras a los pueblos. Para que éstos tuviesen derecho al fundo legal debían sobrepasar los cuatrocientos habitantes y tener escuela de primeras letras, y si además quisieran ejidos y tierras de labor, debían tener más de dos mil habitantes. Los pueblos que no alcanzaran estos límites podían formar aglomeraciones hasta sobrepasar los límites señalados, gozando de la correspondiente indemnización del gobierno por el precio de los terrenos abandonados. Debe señalarse que según lo dispuesto por el artículo 30 los terrenos que se concedieran a los pueblos serían fraccionados y distribuidos entre los vecinos, con lo cual no se daba marcha atrás en los propósitos liberales de formar con los indios pequeños propietarios ni al proceso de demolición de las comunidades indígenas. La Junta Protectora continuaría facultada para recibir las quejas que los vecinos elevaran directamente al emperador. Conviene hacer notar que la ley fue refrendada por el ministro José Salazar Ilarregui, el mismo que mandó establecer el abogado de indios en Yucatán tres años atrás.

V. LAS JUNTAS PROTECTORAS AUXILIARES

Un último aspecto —hasta ahora desconocido—, cuya importancia merece ser destacada en relación con el funcionamiento de la Junta Protectora, es la labor realizada por las llamadas Juntas auxiliares, que teóricamente debieron haberse establecido en todos los municipios del Imperio, conforme a la autorización conferida por Maximiliano a la Junta central el 29 de julio de 1865.⁸⁰ Según ésta, cada una de aquéllas estaría compuesta por el número de individuos que la Junta establecida en la capital del Imperio estimase conveniente. Sus funciones estarían reducidas a proponer a la Junta Protectora “las medidas que tiendan a cortar abusos o a introducir mejoras en las condiciones de los pueblos, y a darles los informes que les pida”.⁸¹

Por los expedientes consultados, sabemos que funcionaron Juntas Auxiliares cuando menos en Jalapa, Guadalajara, Cocotitlán, Jajalpa, Cuautla y Tláhuac, lo que parece indicar que muchas más pudieron haberse establecido en el Imperio, como la de Huaquechula, donde sabemos se llegó a proponer a varias personas para formar parte de la Junta menor en 1865.⁸² Los trabajos de estas Juntas en

⁷⁸ Artículo 17 de esta ley.

⁷⁹ MEYER. *Problemas campesinos...*, p. 98.

⁸⁰ *Diario del Imperio*, 29 de julio 1865.

⁸¹ *Ibidem*.

ocasiones fueron objeto de duras críticas por parte de los subprefectos políticos, como en el caso de la de Tláhuac, tal vez porque entraron en conflicto con éstos o bien porque en verdad mostraron poca capacidad y falta de probidad, llegando incluso a provocar “la anarquía y desobediencia de los vecinos, que, ignorantes y halagados con las promesas que les hacen los vocales de la Junta, se han dividido en dos banderas, unos en apoyo de la autoridad y otros en el de la Junta”.⁸³

Pero en la mayoría de los casos la actividad de las auxiliares aparece conforme a los fines de su establecimiento. En efecto, la de Cocotlán, en el Departamento de México, solicitó la entrega de algunos edificios comprendidos en la Ley Lerdo para uso municipal y para establecer una escuela. La de Cuautla, a través de su presidente Juan Cataño y Calvo, expuso a la Central en 1866 los abusos y el desamparo que sufrían los indígenas, así como la falta de conocimiento que se tenía en el Distrito de Zacualpan de las leyes protectoras de las comunidades. La de Guadalajara mostró una gran actividad en pro de los indígenas, pues, por medio de su Presidente, Longinos Banda, su secretario Ignacio Aguirre, y sus vocales, lo mismo pidieron que el reparto de tierras entre los indígenas se hiciera conforme a las leyes del extinto Estado de Jalisco y no según la Ley Lerdo, que se pusiera freno a las ventas de los bienes comunales a quienes no fueran indígenas, solicitando, en consecuencia, la promulgación de una ley “para que se reparen efectivamente los abusos causados y se eviten los futuros”,⁸⁴ cosa que reglamentaría la ley del 16 de diciembre de 1866, como hemos visto. El caso más notable relacionado con la actuación de estas Juntas fue el de Jalapa, donde su presidente, Mariano Reyes, propuso a la consideración de la Junta Central y del Emperador sendas medidas legislativas tendientes a proveer de fondos municipales a los pueblos indígenas y para suspender los efectos de todas las leyes que obligaban al repartimiento de sus tierras. Para lo primero solicitó la división del fundo legal entre los vecinos, quienes entregarían anualmente en la tesorería municipal “un centavo por vara cuadrada”.⁸⁵ Con las segundas, pretendió asegurar al indígena su efectivo carácter de propietario individual, pues la suspensión solicitada debía ser acompañada de la “revisión y reforma” de las operaciones ejecutadas en virtud de aquellas leyes; pidiendo, además, la nulidad de las ventas de tierras realizadas por los indios, “sea antes o después de promulgada la Ley de repartimiento”.⁸⁶

Sería muy conveniente seguir explorando la actividad de dichas Juntas, cuya documentación además de preservarse en el AGN debe localizarse en los archivos municipales del país.

VI. EN PRO DEL OBRERO URBANO

La Junta Protectora de las Clases Menesterosas no sólo limitó su labor a la protección del campesino indígena, aun cuando ésta fuera su principal objetivo; el incipiente proletariado urbano, sobre todo el de la Ciudad de México, acudió también a ella para buscar un alivio a su no menos dramática situación. No hay que olvidar que gracias a las “observaciones” de Bazaine, la ley del 1º de noviembre que liberó al trabajador del campo fue también aplicable a los “contratos,

⁸² Cfr. *Índice del Ramo*, pássim.

⁸³ AGN. Ramo JPCM, Vol. 5, Exp. 29. “Comunicación del Gral. Tomás O’Horan” de 4 de octubre de 1866.

⁸⁴ Idem, Vol. 5, Exp. 7. “Propuesta” del 24 de julio 1866.

⁸⁵ Idem, Vol. 4, Exp. 27, fs. 295-298 y Vol. 5, Exp. 6 fs. 48-50. No pudimos precisar si este Ma-

riano Reyes es el mismo, u homónimo, del general e ingeniero imperialista que en 1865 fue nombrado Comandante de Ingenieros de la 3ª División Territorial y que había sido gobernador de Querétaro. Vid. *Diccionario Porrúa de Historia, Biografía y Geografía de México*, 4ª ed., México, Porrúa, 1976, p. 1757.

⁸⁶ Idem, Vol. 5, Exp. 6, fs. 48-50.

modos de satisfacer las deudas y tiempo de trabajo” celebrados por los operarios de las panaderías, tocinerías y fábricas de jabón, lo cual permitiría que algunas personas pensarán en la posibilidad de extender su campo de aplicación en favor de los trabajadores de otros ramos de la incipiente industria nacional, como el muy importante de los hilados y tejidos. Tal ocurrió con el subprefecto de Tlalpan, el general Tomás O’Horan, quien en agosto de 1866 denunció los malos tratos e ínfimas condiciones de salud que los obreros de las fábricas de dichos ramos sufrían en el Distrito de Tlalpan. Ante esta denuncia, el Emperador solicitó la intervención de la Junta, la cual aprobó el 15 de octubre de 1866 un importantísimo *Reglamento de trabajo para las fábricas del Imperio*, obra de su vocal Morales Medina, y que se elevó a la consideración de Maximiliano.⁸⁷ Nunca fue aprobado, como muchas de las sugerencias, peticiones, opiniones, proyectos y medidas que la Junta sometió a la consideración o aprobación del emperador, tal vez porque siempre necesitaron pasar por una serie de funcionarios intermedios que muy bien pudieron bloquear las nobles pero en ocasiones radicales proposiciones de los miembros de aquélla: el Consejo de Ministros, el ministro de Gobernación, el director de Asuntos oficiales, el director civil de la Secretaría Privada, el subsecretario de Gobernación o el jefe del Gabinete Civil. Y es que tal vez ni Faustino Chimalpopoca, con todos sus conocimientos, alcanzó a ver que la existencia de la Junta no obedecía a un verdadero y decidido propósito de solucionar los enormes y numerosos conflictos por los que pasaban las clases menesterosas, especialmente los indígenas, si no que por el contrario, servía para canalizar por un lado el romanticismo y las aspiraciones sociales de unos emperadores ingenuos, y, por otro, para permitir el ejercicio de la filantropía propia del Estado ilustrado que se continuaba en el Segundo Imperio. Si como afirma Powell “uno de los efectos de la Ley Lerdo fue empobrecer aún más la vida de las comunidades”,⁸⁸ la Junta, por más que estuvo integrada por un grupo de personas sin duda sinceramente preocupadas por la suerte de los indígenas, nada pudo hacer para frenar esa pauperización: ni el latifundismo a costa de las tierras comunales, ni el peonaje a costa de la libertad de los hombres. Políticamente, como lo ha señalado Andrés Lira,⁸⁹ la Junta Protectora sirvió para mitigar y canalizar el descontento de las agredidas comunidades de indios, que cuando menos pudieron ser oídas por las autoridades imperiales, y para atraer su apoyo al debilitado gobierno monárquico. Así lo demuestran los editoriales publicados en los últimos días del Segundo Imperio, cuando se afirmó que los indios eran los verdaderos mexicanos:⁹⁰ “El carácter tan netamente mexicano del indio lo hace merecedor de una gran confianza, digno de un porvenir, y susceptible de un glorioso y convenientísimo desarrollo” –afirmó *La Conciencia Pública* de Puebla–, calificándolo, además, de “patriota, valiente, leal, reservado, sufrido, sobrio, ágil, infatigable e inteligente” y, por si todo esto fuera poco, de prolífico.⁹¹

Para este desconocido indígena mexicano (y para revelar la verdadera situación de la mayor parte de la población nacional de entonces), la Junta Protectora había servido de transitoria válvula de escape de unas tensiones provocadas por uno de los fenómenos de injusticia más generalizados, prolongados e intensos que ha sufrido nuestro país a lo largo de toda su historia.

⁸⁷ Idem, Vol. 5, Exp. 11, fs. 79-84. Los documentos se hallan reproducidos en el *Boletín del Archivo General de la Nación*, 3ª Serie, tomo I, N° 2, 1977, pp. 16-20.

⁸⁸ POWELL, “Los liberales...”, p. 659. En el mismo sentido, GONZALEZ, “El agrarismo liberal”, p. 487.

⁸⁹ LIRA, *Comunidades*, p. 271.

⁹⁰ *El Pájaro Verde*, “Los indígenas”, 17 de abril 1866.

⁹¹ *La Conciencia Pública* (Puebla), reproducido por *La Sociedad*. 30 de enero de 1867.

