

Arreola Valenzuela, Antonio
La legislación agraria del villismo
México, H. Congreso del Estado
de Durango, Editora Laguna
2006, 190 pp.

El derecho agrario en nuestro país está de pláceme. Una de las fuentes históricas del moderno derecho agrario mexicano ha sido nuevamente objeto de estudio; en el caso particular, la legislación de carácter agrario-social que dictó Francisco Villa cuando fungió como gobernador provisional del estado de Chihuahua y como “general en jefe del Ejército Convencionista que opera en el Norte y Centro de la República”.

La labor resulta oportuna. En su ensayo “Derecho social y derecho agrario en la era de la globalización, ¿para qué?”, Carlos H. Durand Alcántara se pregunta: ¿qué significado puede guardar para las actuales generaciones de estudiosos de las ciencias sociales (en particular los juriconsultos) recuperar el significado original del derecho social? Aunque luego no aborda con claridad la respuesta a tal pregunta, sí deja sentada la cuestión que nos permite abrir el comentario a esta excelente obra sobre el derecho agrario en el periodo revolucionario, incluso anterior al dictado de la propia Constitución de 1917, que habrá de ser caracterizada a lo largo de la historia por su carácter eminentemente social.

La cuestión no deja de llamar la atención, especialmente desde la perspectiva de la enseñanza del derecho: ¿hemos agotado el modelo tradicional de enseñanza o simplemente estamos enseñando-trasmitiendo-construyendo contenidos agotados de antemano? El caso del derecho agrario es un ejemplo

interesante de esas materias, que sin perder contenido sí han perdido vigencia y presencia en el ámbito de la investigación y de la docencia jurídica.

El desarrollo del ámbito agrario, primero en el rubro sustantivo y luego con la autonomía del rubro adjetivo, resulta paradigmático en los sistemas jurídicos contemporáneos. De hecho, en muchos sentidos la experiencia mexicana ha inspirado tanto la expedición como la reforma de numerosas legislaciones agrarias, especialmente en Latinoamérica.

Precisamente lo que destaca en la obra que presentamos es la idea de rescatar esta legislación villista como uno de los antecedentes del derecho social en México. Para ello, el autor realiza un ensayo sobre el tema y lo acompaña de una magnífica recopilación de leyes, decretos, acuerdos, circulares, manifiestos y avisos que dan cuenta de la vocación villista para la perspectiva social. Perspectiva social que tan acuciante resultó desde los albores mismos del nuevo siglo XX y que se haría patente con los movimientos que culminaron con el estallido revolucionario que sumiría en casi una década de guerra y destrucción al país. No cabe duda que esos movimientos marcaron la pauta para que el Constituyente de 1916-1917 elaborara una Constitución cuya naturaleza social ha sido celebrada más de una vez (en ocasiones olvidando los antecedentes que en otras latitudes se dieron al mediodía del siglo XIX).

De ahí la trascendencia del trabajo del investigador Arreola Valenzuela: poner en la mesa de discusión la trascendencia para el derecho mexicano de la legislación que en un momento histórico dictó uno de los hombres que encabezó importantes movimientos revolucionarios a inicios del siglo XX.

Ojalá y obras como ésta abunden para destacar que el derecho mexicano sí ha surgido del pueblo, de las necesidades del pueblo y de movimientos populares. Perspectiva histórica que vale la pena rescatar para dar nuevamente un contenido válido al nuevo derecho mexicano, pero sobre todo para conocer la forma en que se construyeron los primigenios sistemas jurídicos de naturaleza social en México.

Como advierte el autor en la parte final de su ensayo: “el proyecto agrario de Chihuahua, como campo o materia de estudio, resulta muy interesante, pues es el más completo que se hiciera en plena Revolución, con todos los auxilios técnicos, de ingeniería y jurídicos con que contó el villismo, y realiza en uno de los estados donde se dio la mayor concentración de la tierra”.

Pero no sólo eso, Antonio Arreola Valenzuela señala, al referirse a la compilación normativa ofrecida en su obra, que

...dicho acervo legislativo, materia de este trabajo, tiene un valor histórico inestimable, y se constituye en una fuente de estudio que nos permite ahondar en el planteamiento agrario del norte de México, y en las raíces del artículo 27 constitucional actual, como síntesis de las proclamas, manifiestos y luchas enarboladas por los revolucionarios para alcanzar un derecho restitutorio para las comunidades agrarias y una justa distribución de la riqueza inmobiliaria nacional.

La obra que se reseña se compone de varias partes: la primera se refiere a la presentación a cargo de José Ricardo López Pescador, la segunda, relativa a un capítulo único, y otra más que contiene la transcripción de varias leyes. Corresponde a la primera el destacar la labor del autor al efectuar el estudio de una serie (colección) de documentos que tienen relevancia con el problema agrario, entendido muy a la manera del pensamiento y vida de los hombres del norte, como Francisco Villa, quien lo transmite con fidelidad y en virtud de lo cual dedicó gran parte de su trabajo gubernamental a darle solución.

En la otra parte de la obra, si bien se comprende en un sólo capítulo, son varios los puntos que trata el autor con el objeto de ubicar, describir y analizar el tema de estudio. En ese sentido, Antonio Arreola manifiesta, por un lado, la importante labor que el caudillo Francisco Villa y el villismo aportaron a la causa de la Revolución y, por el otro, como gobernador del estado de Chihuahua, en la construcción de un nuevo orden jurídico en el que sobresale la recomposición de las estructuras agrarias. Comenta que

...el problema agrario estaba presente en todo México, aunque con algunas variantes en el norte con respecto al centro y al sur. El centro siempre fue una región más poblada y pequeña que la del norte, donde no abundaban las grandes extensiones territoriales; en el sur hubo otra variante, ahí predominaban las comunidades indígenas, las que se encontraban asentadas en una comprensión aún más pequeña en extensión que la del centro (p. 29).

A pesar de las diferentes formas de concebir la propiedad en las distintas zonas que conforman el territorio —explica el autor— fue necesario que se

aplicaran de forma simultánea leyes relativas a la materia esencialmente disímiles; en ese sentido, expresa que en tratándose de las zonas geográficas, por ejemplo en el norte, con sus grandes extensiones territoriales, se caracterizaba por una gran existencia de baldíos y terrenos nacionales en cuya zona fue imprescindible la aplicación de las leyes de colonización; por cuanto a las tierras del centro y sur abundaban las propiedades del clero como de las comunidades agrarias, por lo que se hizo imperiosa la aplicación de la ley de desamortización de los bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas.

Como bien se destaca en el trabajo que se reseña, el monopolio y latifundio han sido un gran lastre a lo largo de la historia de México, debido a la enorme concentración de la tierra en un grupo reducido de familias acaudaladas tanto nacionales como extranjeras, lo que provocó un gran perjuicio a la “inmensa mayoría de peones y proletarios urbanos, que llegaron a tener cancelado todo derecho a tener y disfrutar de un pedazo de tierra y vivir siquiera en condiciones mínimas de bienestar” (p. 30). Dicha situación igualmente condujo a un decrecimiento de la producción agrícola de subsistencia que tradicionalmente estaba a cargo de los grupos comuneros y rancheros a quienes se les había privado de la tierra. Consecuentemente a lo expresado, la dinámica productiva del campo se ve afectada y a falta de alimentos básicos se hace necesario realizar importaciones que encarecen más los productos y su difícil adquisición. En relación con ello, el autor nos hace entrever la paradoja existente, esto es, a la par de la falta de alimentos para la gran mayoría de la población al estar las tierras concentradas en pocas manos, se desarrollaba al mismo tiempo una agricultura comercial de exportación de los grandes terratenientes.

Es sin duda la etapa del porfiriato un referente importante en cualquier análisis que se haga de nuestro país en ese sentido. Durante esa etapa, expresa Antonio Arreola,

...con el apoyo de los capitales extranjeros, el país logró un desarrollo económico sin precedentes, el más elevado de su historia, alcanzó el 5% de crecimiento anual, cuando Estados Unidos reportaba el 2%. Un avance indiscutible, pero con una realidad contradictoria. Nuestra extensión geográfica estaba convertida en un país dependiente del capital extranjero, y en su vida interna se sufría un considerable costo social (p. 31).

Así, pues, la pobreza en que estaba hundida la mayoría de la población durante el periodo porfirista se aprecia en su real dimensión cuando el autor explica la composición social de ese entonces, aprovechando los datos proporcionados por el censo de 1910: “la clase alta y media, eran un 16%; la clase proletaria urbana, un 15%; y la población rural, el 69%. Si agregamos el porcentaje de la población rural con la proletaria urbana, tendremos que la inmensa cantidad de gente pobre era el 84% de la población total del país”. Circunstancia que en combinación con otros tantos factores como el problema de la tenencia de la tierra, escasez de alimentos, las sucesivas reelecciones, y los problemas con Estados Unidos, provocaran el estallido de la Revolución mexicana.

Como bien se señala en la obra, durante el proceso armado el problema de la tierra fue uno de los temas cruciales a resolver por los revolucionarios tanto del norte como del sur, lo cual se intentó a través de una serie de proclamas, manifiestos, acuerdos, leyes y reglamentos. La atención y resolución del problema de la tierra se trató de diferente forma tanto en la zona sur como en la del norte. En el sur, con el Plan de Ayala, se captó la esencia del problema de la tierra, planteando la restitución de las mismas y la dotación de los ejidos de que fueron objeto de despojo las comunidades agrarias; en el norte, por otra parte, el villismo se centró en fraccionar los latifundios en la pequeña propiedad agrícola individual como la mejor solución al problema, visión que compartía el gobernador, ingeniero Pastor Rouaix, al publicar en Durango, el 3 de octubre de 1913, la primera Ley Agraria que se expidiera en el país.

Desde luego, como bien apunta Antonio Arreola, el trabajo de los caudillos revolucionarios Zapata y Villa, en su propósito de reordenar la tenencia de la tierra, se enfrentarían

...primero con Madero y después con Carranza, quienes como hombres del sistema porfirista, siempre estuvieron tratando de preservar, en plena Revolución, la estructura agraria basada en los ranchos, las haciendas y la gran propiedad territorial, son claros sus pensamientos expresados tanto en los planes políticos contra el general Porfirio Díaz como en entrevistas posteriores.

Dentro de los diversos datos que aporta el autor encontramos algunas referencias personales tanto de Madero como de Carranza, quienes, como se

sabe, se significaron por ser miembros de familias acaudaladas, y por consiguiente poseedores de una visión de las cosas así como de una ideología que no los alejaba de su propio estrato social y sus beneficios; de ahí que no empataran con el pensamiento de Zapata y Villa, hombres conocedores de las carencias y padecimientos de la inmensa mayoría de los habitantes del país. Visiones tan diferentes que marcarían también su actuación tanto en la etapa revolucionaria como en la política, como claramente se aprecia en la expedición de los planes de San Luis y de Ayala; el primero “es meramente de orden político, y en cuanto al problema agrario plantea la restitución de las tierras a las comunidades que habían sido afectadas por las leyes de desamortización y de colonización, pero no propone la afectación de las grandes propiedades”. Por su parte, el Plan de Ayala contempla “las primeras propuestas de disolución de los latifundios” (p. 35).

Muchos serían los sucesos políticos y sus entramados los que enmarcarían la etapa de la Revolución; los deseos de poder y dominio más que de orden y organización social privarían durante este lapso. Como contrapeso a tal situación se expidió el Plan de Guadalupe por Carranza y como efecto del mismo Francisco Villa asumió la gubernatura del estado de Chihuahua, el 8 de diciembre de 1913. Acto que le valió asumir todo el poder, en el más extenso sentido de la palabra, ya que de inmediato se hizo cargo de proporcionar a la población de Chihuahua los servicios más elementales carentes hasta entonces, aprovechando la infraestructura de los terratenientes para, entre otros, alimentar al pueblo. Un acto también trascendental del que con posterioridad tuvo que retractarse es el de la expulsión de los españoles, argumentando que eran enemigos de la Revolución.

Asimismo, como explica el autor, el afán de Villa por resolver el problema de la tierra en el Estado lo lleva a idear la creación de una Comisión Técnica, la cual tuvo todo el apoyo y los mejores recursos de ingeniería, técnicos y jurídicos con que contaba el villismo, “además de estar respaldada por unos quince ingenieros graduados, egresados de la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo”. Al frente de la Comisión estaba Manuel Bonilla, personaje al que Antonio Arreola se refiere como “...el ideólogo del Gral. Villa fue la pieza clave en el gran proyecto agrario de Chihuahua, como no hubo otro, y que consistió en una serie de principios, estudios y proyectos que, en sí, inte-

graron toda una filosofía social que se fundamentó en los profundos problemas agrarios del porfiriato” (p. 45).

La cuestión política seguía erigiéndose como el principal problema, como bien apunta Antonio Arreola, por más actos de avenimiento entre los dos grupos conformados: el de la División del Norte y el Ejército Constitucionalista, eran en vano para reconocer y solucionar de fondo los problemas sociales, como lo demuestra la cláusula ocho de las Conferencias de Torreón, en la que las divisiones se comprometían “a procurar el bienestar de los obreros, y a emancipar económicamente a los campesinos, haciendo una distribución equitativa de la tierra y en general a solucionar el problema agrario” (p. 42), acuerdo que Carranza rechazó categóricamente. Situación que cambiaría por completo al establecerse los proyectos de reforma a la Constitución.

No sería posible comentar las leyes que se incluyen en esta compilación; citaremos al menos los proyectos elaborados, mismos que consideramos son relevantes para cualquier estudio sobre el derecho social mexicano: los proyectos de Ley sobre Protección del Patrimonio Familiar, de Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, de Ley para el Revalúo de la Propiedad Rústica, de Ley Agraria para el Estado de Chihuahua y de Ley sobre Deuda Agraria del Estado de Chihuahua. Por otra parte, tampoco podría olvidarse la Ley General Agraria dictada en mayo de 1915, porque ésta, al igual que los proyectos antes mencionados, conforman los instrumentos básicos en los que se apoyó el Constituyente de Querétaro para redactar el artículo 27 constitucional con el que se estableció el régimen jurídico de la tenencia de la tierra en virtud del cual se elimina el latifundismo, se establecen las dotaciones y restitución de tierras, así como el disfrute de tierras, bosques y aguas, y además favoreció al nacimiento de una de las ramas del derecho social, el derecho agrario, como una disciplina de estudio muy importante en la enseñanza contemporánea del derecho en México.

La trascendencia del derecho agrario se advierte por su influencia en la conformación de una vertiente específica del derecho social, al crearse el denominado amparo agrario y al ser elevados sus principios al nivel de una teoría presente en una abundante bibliohemerografía nacional, especialmente en la mitad del siglo XX, con un marcado declive a partir de la reforma constitucional en materia agraria hacia 1992.

Para dar respuesta a los cuestionamientos sobre la pertinencia hoy día de disciplinas jurídicas como el derecho agrario, vale la pena sumergirse en sus fuentes normativas, en el fenómeno práctico de sus normas y en sus orígenes. Quizá ello nos provea de una nueva oportunidad para contemplar el derecho, y encontrarlo renovado.

Las necesidades que plantea la formación de una nueva generación de juristas en nuestro país dan pauta para ello; a lo que habría que aunar el crecimiento de una corriente de juristas mexicanos preocupados por integrar al conocimiento jurídico el conocimiento histórico y realizar una nueva interpretación de nuestro derecho; en suma, de nuestras instituciones. ▼

David CIENFUEGOS SALGADO*
María Carmen MACÍAS VÁZQUEZ**

* Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (*davidcienfuegos_unam@yahoo.com.mx*).

** Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (*maricarmenmacias@yahoo.com*).