

Capítulo VII. CONSOLIDACIÓN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (1891-1917)	173
1. Reorganización de la administración pública	177

VII. CONSOLIDACIÓN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES: 1891-1917

A pesar de varios movimientos políticos violentos, los Gobiernos de Juárez y Lerdo de Tejada produjeron suficiente orden público para propiciar tres elecciones presidenciales y cuatro legislativas. El partido conservador había sido eliminado, y la Constitución de 1857 disfrutaba de prestigio.

Porfirio Díaz accedió al poder, no por la vía pacífica así establecida, sino por medio de la lucha armada que prohió el Plan de Tuxtepec. Era el año de 1877. El primer cuatrienio de Díaz fue difícil; Estados Unidos había invadido la frontera norte con el pretexto de perseguir a los indios bárbaros; además, muchos países no reconocían al Gobierno establecido.

Debido a que el propio Plan tenía como bandera la no reelección inmediata, Díaz estaba imposibilitado para continuar en un segundo período, y optó por Manuel González, cuya administración fue azarosa y deficiente, como lo mostró la falta de pagos a los servidores públicos; además, sufrió acusaciones de peculado contra altos funcionarios públicos.

Díaz volvió al poder a finales de 1884. Entre sus medidas políticas, destacó la supresión de la reelección de los gobernadores y la sujeción, por tanto, de los estados al poder central. Nombró en el Gabinete presidencial a antiguos lerdistas, e incluso convocó a Manuel Dublán, colaborador de Maximiliano durante la intervención francesa, a quien ni Juárez, su pariente, le había ofrecido cargo alguno. Benito Juárez fue intolerante con los conservadores; en contraste, Lerdo fue tolerante. Pero Díaz los convocó como colaboradores. El sentimiento de partido nunca fue un estorbo para él. Y, a pesar que los liberales de la reforma le imputaron traición a la patria, reclutó incluso a generales del ejército que habían servido bajo el Imperio.

Díaz se perpetuó en el poder y, bajo sus sucesivos gobiernos, fue establecida la infraestructura que propició el crecimiento material del país. Pero su poder personal inhibió el espíritu de civilidad de los mexicanos.

Para asegurar su permanencia, Díaz logró que la Cámara de Diputados aprobara la reforma constitucional que prohibía la reelección para un segundo período; la discusión única que se suscitó no fue sobre la conveniencia o inconveniencia de la reelección, sino sobre si ésta sería para un segundo período o de manera indefinida. Aunque triunfó la primera opción, cuatro años después se abolió toda taxativa para la perpetuación del poder presidencial.

En 1908, Porfirio Díaz fue entrevistado por James Creelman, columnista del diario *The Pearson's Magazine*. En esta entrevista señalaba que el país contaba ya con una clase media apta para el gobierno y que el pueblo de México estaba ya maduro para la democracia, y, por lo tanto, para la formación de un partido de oposición. El pueblo de México se enteró



Porfirio Díaz.

gracias a la traducción de la entrevista, pues su destino no era el mismo pueblo, sino los lectores norteamericanos.

En 1908 también apareció el libro *La sucesión presidencial*, de Francisco I. Madero, cuyo punto medular derivaba en la formación del Partido Antirreeleccionista. Al mismo tiempo, los simpatizantes del general Bernardo Reyes lo animaron por contender por la Vicepresidencia contra el candidato de Díaz, Ramón Corral, pero el dictador comisionó al militar a Europa, y los bernardistas pasaron al bando de Madero, inclusive cuando se levantó en armas.

Las elecciones se realizaron en junio y julio de 1910, Porfirio Díaz triunfó como siempre, incluso sin pérdida de diputación alguna. Madero no reconoció la derrota. Fue aprehendido en San Luis Potosí, pero se fugó de sus custodios y encabezó la Revolución, cuyo inicio fue el 20 de noviembre de ese mismo año. Dos días antes habían sido muertos los hermanos Serdán en Puebla, luego de una resistencia tenaz a las fuerzas del gobierno porfiriano.

La Revolución se diseminó rápidamente, a partir del norte del país. Pronto la contienda armada se explayó al centro y después al sur. La opinión pública, muy animada desde los días de la disputa electoral, difundía con profusión los hechos armados y la expansión de la onda revolucionaria. El Gobierno censuró la información periodística, pero no dispuso de una estrategia adecuada para sofocar los alzamientos. Superior en fuerzas militares y recursos económicos, fue incapaz de incrementar el reclutamiento militar y contender con los insurrectos.

La reorganización ministerial fue inútil, aun estando ya en México Limantour. Las fuerzas armadas encabezadas por Madero tomaron Ciudad Juárez, y las negociaciones trabadas entre los revolucionarios y los representantes de Díaz culminaron con su renuncia. Para entonces el ejército norteamericano había desplegado 20 mil combatientes en la frontera mexicana. Se dijo entonces que el dictador abandonó la Presidencia para evitar una invasión extranjera.

Un régimen de tránsito encabezado por el secretario de Relaciones Exteriores de Díaz, con un Gabinete dominado por partidarios de Madero, sirvió de puente al nuevo gobierno.*

Madero asumió la Presidencia de la República en noviembre 6 de 1911. Bernardo Reyes fue aprehendido por rebeldía, en tanto que Victoriano Huerta se mantenía al margen del movimiento, a pesar de estar comprometido con su antiguo protector. La revuelta creció contra el nuevo régimen,

* Emilio E. Rabasa. *La evolución histórica de México*. Caps. VI, VII, XI y XII. Editorial Porrúa. México, 1972 (1920).

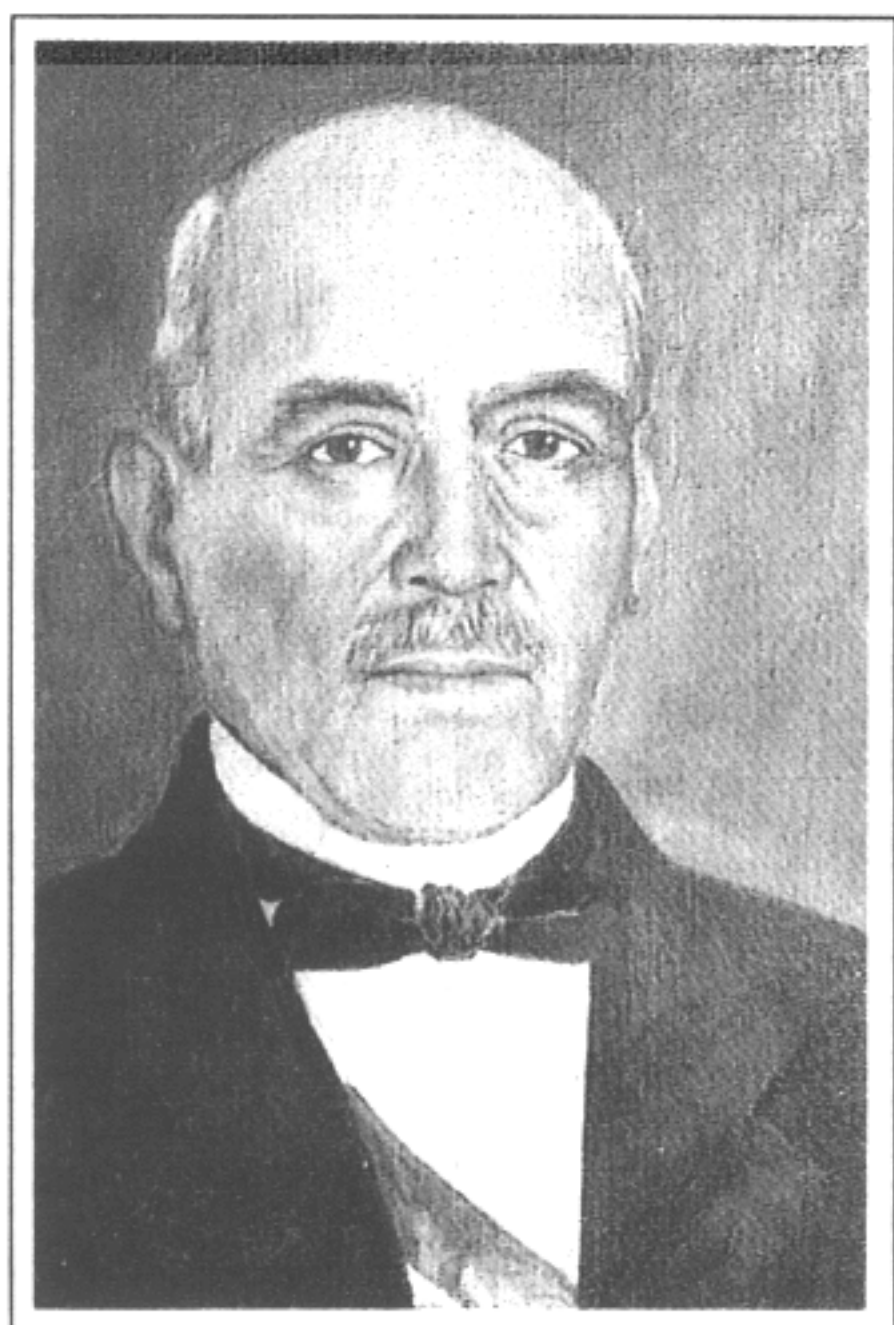
pero los sublevados fueron vencidos en Chihuahua y Coahuila, en tanto que en Veracruz fue capturado Félix Díaz y traído a la ciudad de México.

En febrero 9 de 1913 se inició otro movimiento rebelde, que logró tomar posesión del Palacio Nacional y liberar a Reyes y Díaz. Se inicia la *Decena Trágica*, en la que se produce la muerte de Bernardo Reyes frente al Palacio Nacional y la toma de la Ciudadela, y prosigue con los asesinatos de Madero y Pino Suárez. Herido el jefe militar de la plaza, Madero nombra a Huerta en su lugar. Desleal, Huerta formaba parte de la conspiración tramada en la embajada de Estados Unidos por su titular, Lane Wilson, quien convocó al Cuerpo Diplomático extranjero para solicitar la renuncia de Madero. Sólo los embajadores de Chile y Cuba rechazaron tal solicitud.

El Senado, donde dominaban los porfiristas, solicitó la renuncia a Madero, quien la rechazó enfáticamente. El 18 de febrero es aprehendido Madero con la mayoría de sus colaboradores. Esa misma noche, en la embajada norteamericana, Wilson informa de lo ocurrido y por propia voz enlista al Gabinete de Victoriano Huerta.

En breve tiempo, Lascuráin asumió y abandonó la Presidencia de la República, para a su vez cederla a Huerta, quien poco antes fungía como secretario de Gobernación. Previamente habían renunciado Madero y Pino Suárez.

El pacto de la embajada fue un suceso vergonzoso que descalificó el propio gobierno norteamericano encabezado por Woodrow Wilson, una vez que los demócratas hubieron vencido en las elecciones a los republicanos. El sábado 22 de febrero de 1913 fueron asesinados Madero y Pino Suárez a espaldas de la penitenciaría de Lecumberri. Previamente, por la



Victoriano Huerta.

mañana, se había reunido un consejo de ministros en el cual, se ha conjeturado, pudo haberse acordado la suerte de los dos próceres de la Revolución.

Se pone entonces en movimiento la Revolución Constitucionalista; se rebelan Carranza, Zapata, Obregón, Hill, Villa, Cedillo y otros caudillos. En marzo 26 de 1913 se declara el Plan de Guadalupe y se otorga a Carranza el cargo de Primer Jefe del movimiento. Se organiza al Ejército Constitucionalista y al Gabinete del Primer Jefe.

Huerta desconoció el plan de la embajada, despidió a los ministros apegados a Félix Díaz y pospuso las elecciones que llevarían al poder al sobrino de Porfirio Díaz. Disolvió a la Cámara de Diputados y, junto con sus miembros, encarceló a dos de sus antiguos secretarios de Estado afectos a Félix Díaz.

El Ejército Constitucionalista fue gradualmente imponiéndose en las hostilidades, por lo cual resultó sorprendente que en marzo de 1914 la armada norteamericana ocupara violentamente el puerto de Veracruz, esgrimiendo motivos realmente triviales —un incidente ocurrido a marineros estadounidenses en Tampico.

La toma de Torreón y Zacatecas fueron derrotas decisivas que debilitaron severamente al ejército federal y que terminaron por convencer a Huerta de abandonar la Presidencia de la República. El 15 de agosto de 1914 entró Obregón a la capital de la República; días después lo hizo Carranza. El 20 de agosto de 1914 los revolucionarios recibieron el homenaje del pueblo de México.

Culminaba una etapa: la lucha contra la usurpación; vendría después la división entre las fuerzas revolucionarias, la formación de dos gobiernos y, finalmente, la Constitución de 1917.*

1. Reorganización de la Administración Pública

A finales del siglo XIX, la Secretaría de Relaciones Exteriores estaba alcanzando la consolidación organizativa necesaria para un desempeño más completo y eficiente de sus cometidos, toda vez que sus facultades y funciones tendían a especializarse cada vez más. Los largos y agobiantes años transcurridos desde 1821 habían sido una gran prueba para la Secretaría, pues, además de las convulsiones interiores, las agresiones militares de España, Francia y Estados Unidos, así como la existencia paralela de dos gobiernos, y por tanto dos dependencias encargadas de los

* Miguel Alessio Robles. *Historia Política de la Revolución Mexicana*. Secretaría de Gobernación. México, 1985 (1938).



Félix Díaz.

negocios extranjeros, habían significado una gran prueba de persistencia y dedicación para los servidores de la política exterior. En 1891, con la larga paz porfiriana que avanzaba, la institución tuvo por fin el tiempo suficiente para respirar más tranquilidad política y encaminarse a perfeccionar su arreglo interior, su capacidad de gestión y la preparación de sus servidores.

La transformación más sustanciosa de la administración pública se había verificado en 1853 y, como debemos recordar, se significó fundamentalmente por la institución de dos nuevas Secretarías de Estado: Gobernación y Fomento. No está por demás rememorar, igualmente, que la creación de la Secretaría de Gobernación no fue una innovación del todo, pues los añejos quehaceres de lo interior formaron su base, y que dentro de estos cometidos, aquéllos relativos a la prosperidad material del país, también añejos, dieron sustento a la novísima Secretaría de Fomento.

A mediados de mayo de 1891 se verificaría una nueva segregación organizativa, ahora desprendida de la Secretaría de Fomento, para la creación de otra Secretaría de Estado. El esquema general de la administración pública permaneció con las antiguas Secretarías de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Guerra y Marina, Hacienda —a la que se le añadió el ramo de Comercio— y Fomento. A ellas se añadió la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.¹

¹ Decreto que establece el modo como deben distribuirse los negocios en las Secretarías de Estado, de mayo 13 de 1891. Secretaría de la Presidencia. *México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Tomo V, volumen II, pp. 89-91.

La nueva organización significó también una redistribución de competencias entre las Secretarías de Estado y una mayor precisión de las tareas en la redistribución que se les confiaban. Hay que recalcar que la iniciativa para el nuevo arreglo de la administración pública, de acuerdo con un experto en el tema de aquellos años, partió de la Secretaría de Relaciones Exteriores en abril del mismo año.² El crecimiento del país en una diversidad de órdenes era, según el mismo autor, la causa del rezago de los negocios de la administración pública. Entre las innovaciones, destaca el énfasis dado a los derechos del hombre y el ciudadano y la libertad de imprenta, como deberes de la Secretaría de Gobernación. En cuanto a la Secretaría de Justicia, se decretó que dejara de formar los códigos militares, al tiempo que asumió el cuidado de las Escuelas de Artes y Oficios, y de Sordomudos, antaño bajo jurisdicción de la Secretaría de Gobernación.

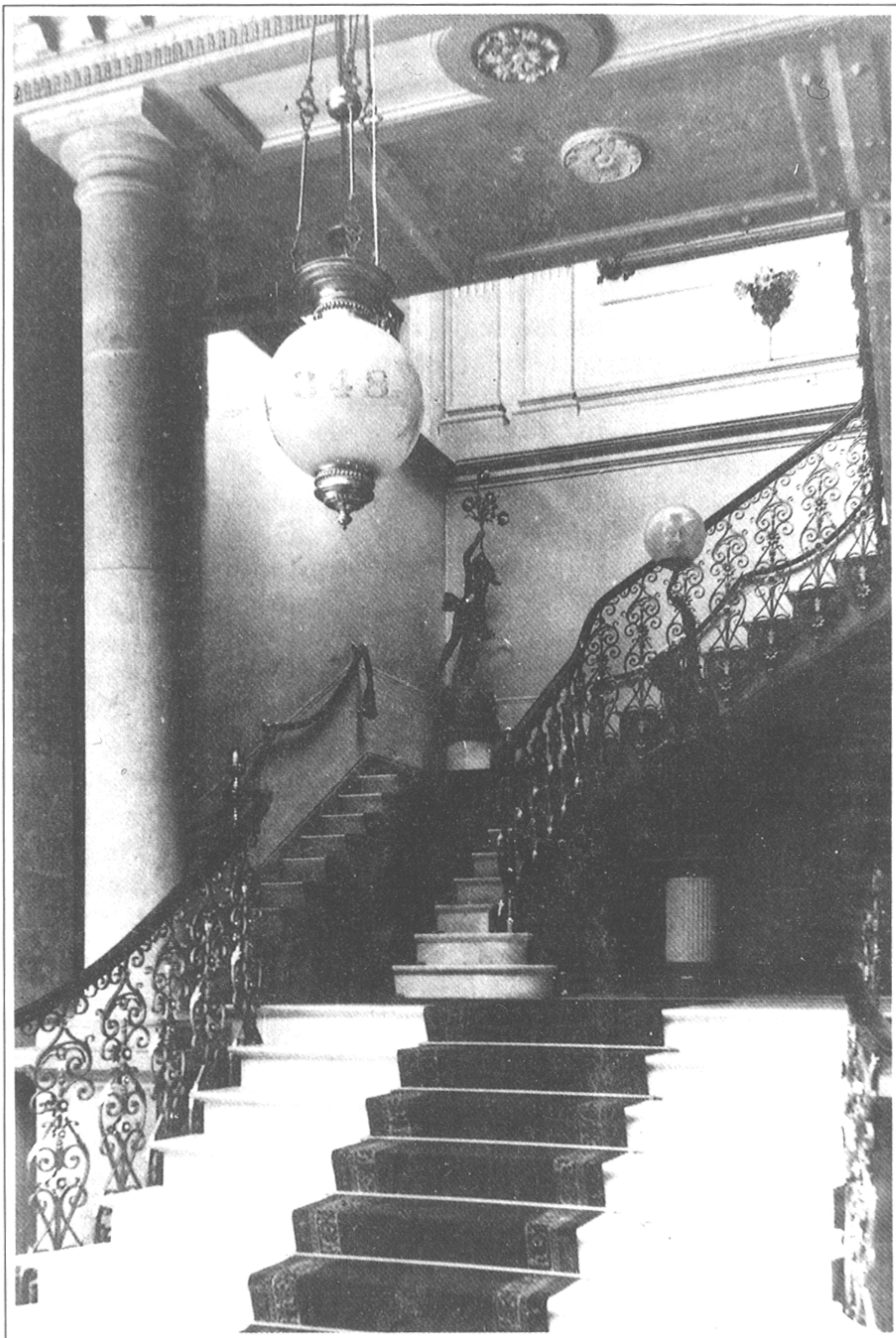
En 1905, la administración pública mexicana sufrió otro cambio trascendental, la antigua Secretaría de Justicia e Instrucción Pública se dividió en dos ramos, resultando de la bipartición el nacimiento de la Secretaría de Justicia, por un lado, y por el otro la de Instrucción Pública y Bellas Artes. Esta nueva dependencia, sin embargo, no tenía una cobertura nacional, su campo de acción se restringía al Distrito Federal.³

La administración pública porfirista. Porfirio Díaz y su Gabinete fueron los creadores de aquella frase que, referente a su gestión, rezaba que en ella había “Poca política y mucha administración”. Pero no era verdad, no al menos en lo relativo a la administración pública, ciertamente muy circunspecta. En efecto, la administración porfiriana se caracterizó por un notorio abstencionismo en los procesos vitales de la sociedad; de modo que, salvo algunas escuelas públicas, la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento, y la adquisición de una importante suma de acciones de los Ferrocarriles Nacionales, las instituciones de la administración pública se restringían a las Secretarías de Estado mencionadas. Tal como ha sido advertido por un especialista en la materia, el régimen administrativo porfiriano se caracterizó por la franquicia, el subsidio, la concesión y la exención.⁴

² Cruzado, Manuel. *Elementos de derecho administrativo*. Antigua imprenta de Eduardo Murgía. México, 1895.

³ Decreto de mayo 18 de 1905, por el cual se establece la Secretaría del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes. Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública a través de los Informes Presidenciales*. Tomo V, volumen II, pp. 183-184.

⁴ José Francisco Ruíz Massieu, . *La empresa pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, p. 75. México, 1980. Guerrero, Omar, *El Estado y la administración pública*, pp. 508-516.



Escalinata de la Secretaría de Relaciones Exteriores. (1901).

CUADRO 13

**TITULARES DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES
EXTERIORES**
(Noviembre 23 de 1876-mayo 25 de 1911)

TITULARES	PERÍODO DE GESTIÓN
Manuel Romero Rubio*	1876, noviembre 26-28
Ignacio L. Vallarta	1876, noviembre 29
	1877, mayo 31
José Fernández*	1877, junio 1o.-22
Ignacio L. Vallarta	1877, junio 23
	1878, mayo 6
José Fernández*	1878, mayo 6
	1878, junio 19
José María Mata	1878, junio 20
	1878, septiembre 17
Eleuterio Ávila*	1878, septiembre 17
	1879, enero 26
Miguel Ruelas	1879, enero 27
	1879, marzo 31
Ángel Núñez Ortega*	1879, marzo 31
	1879, abril 17
Miguel Ruelas	1879, abril 17
	1879, diciembre 12
Julio Zárate*	1879, diciembre 12
	1880, febrero 12
Miguel Ruelas	1880, febrero 12
	1880, septiembre 22
José Fernández*	1880, septiembre 23
	1888, noviembre 21
Ignacio Mariscal	1880, noviembre 22
	1883, enero 11
José Fernández*	1883, enero 12-20
Ignacio Mariscal	1883, enero 20
	1883, junio 1o.
José Fernández*	1883, junio 2
	1884, diciembre 31
Joaquín Baranda***	1885, enero 1o.-18
Ignacio Mariscal	1885, enero 19
	1890, mayo 11
Manuel Azpíroz****	1890, mayo 12
	1890, septiembre 15
Ignacio Mariscal	1890, septiembre 16
	1898, enero 5
Manuel Azpíroz****	1898, enero 6-12
Ignacio Mariscal	1898, enero 12
	1899, septiembre 20
José María Gamboa****	1899, septiembre 30
	1899, noviembre 12

HISTORIA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

TITULARES	PERÍODO DE GESTIÓN
Ignacio Mariscal	1899, noviembre 13
José Algara ****	1903, agosto 20
	1903, agosto 21
	1903, diciembre 16
Ignacio Mariscal	1903, diciembre 17
	1910, abril 16
Federico Gamboa****	1910, abril 16
	1910, mayo 3
	1910, mayo 4
Enrique C. Creel	1911, marzo 26
	1911, marzo 27-31
Victoriano Salado****	1911, marzo 27-31
Francisco León de la Barra	1911, abril lo.
	1911, mayo 25

* Oficial mayor, encargado del Despacho.

** Subsecretario, encargado del Despacho de febrero 11 a noviembre 30 de 1884.

Retorna como oficial mayor a partir de diciembre lo. de 1884.

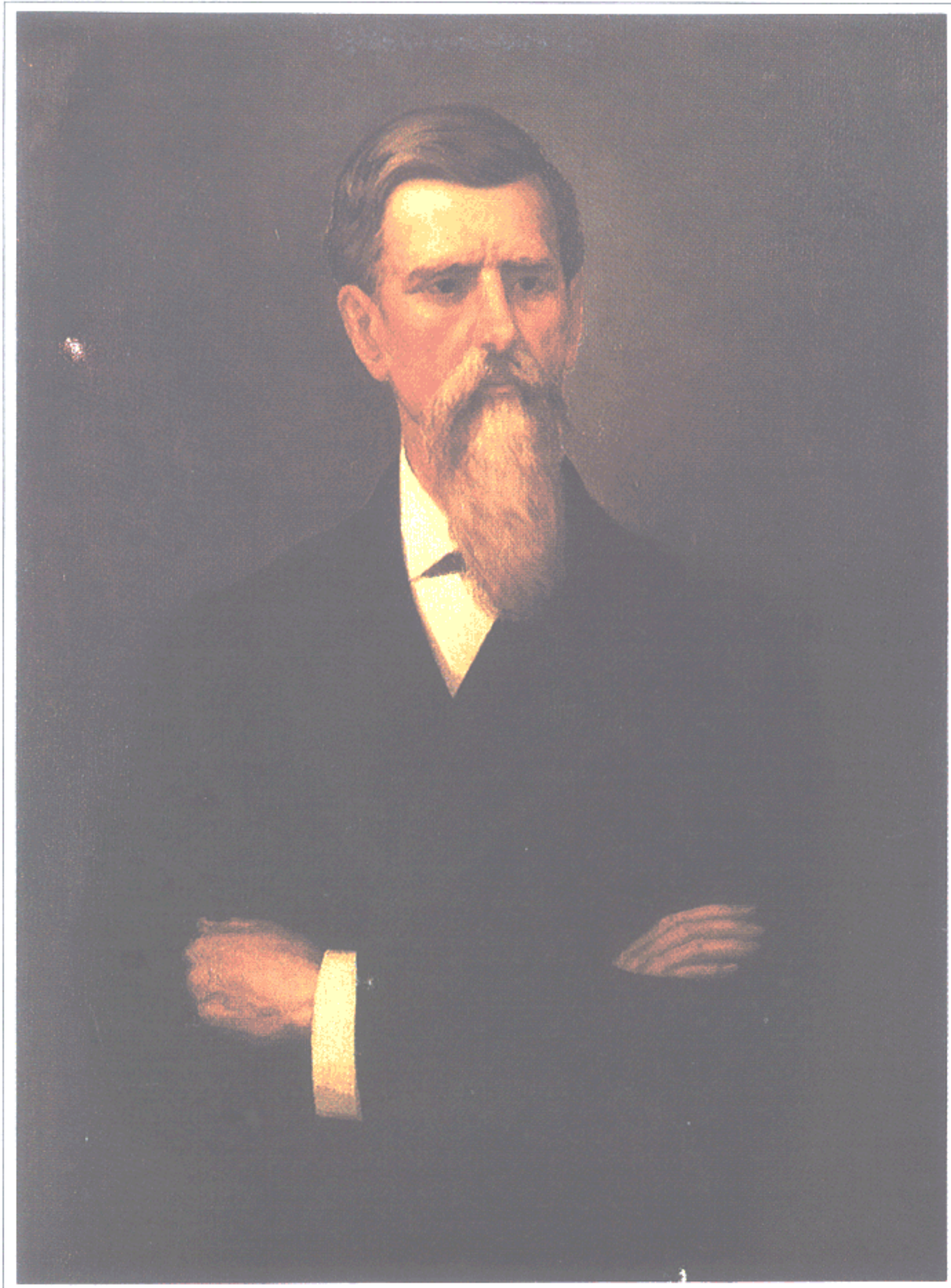
*** Secretario de Justicia e Instrucción Pública, encargado del Despacho.

**** Subsecretario, encargado del Despacho.

FUENTE: Secretaría de Relaciones Exteriores. *Secretarios y encargados del Despacho de Relaciones Exteriores: 1821-1973.*

Esta fórmula de expectación, más que de acción, resultó en una cesión de espacios de actividad a empresarios privados extranjeros, dados a través de franquicias otorgadas sin medida ni control, además de generosos subsidios provenientes del erario nacional, cuyo saldo fue la enajenación de fuentes energéticas tales como el petróleo y la energía eléctrica, y la de los servicios ferroviarios. Con el acceso de los "científicos" al Gabinete se atemperó un poco la fiebre librecambista porfiriana, se implantaron algunas medidas para el otorgamiento de las concesiones y, hasta cierto punto, el Estado asumió conciencia de algunos deberes sociales y económicos. La abstinencia de la administración porfiriana contrastó, radicalmente, con el empeño protagonista de los regímenes revolucionarios y posrevolucionarios, cuya absorción de deberes sociales y económicos no ha tenido paralelo en la historia de México.

El trazo organizativo, formulado en 1891, fue consistente y, excepción del añadido de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, se conservó intacto hasta 1917. Así, el régimen usurpador encabezado por Victoriano Huerta asumió la administración porfiriana cabalmente, salvo el agregado de la nueva Secretaría de Industria y Comercio. El resto de la organización administrativa se mantuvo intacta, así como las atribuciones



Ignacio L. Vallarta.

de cada dependencia, continuando vigente la disposición del 91 en su mayor parte.⁵

México estaba otra vez dividido y, asimismo, había dos Gobiernos. Uno, jefaturado por Huerta y emanado de la usurpación y el asesinato del presidente constitucional, Francisco I. Madero; el otro, garante de la Constitución, era acaudillado por Venustiano Carranza, y estaba provisto

⁵ Decreto que reforma la ley de mayo 13 de 1891, que distribuyó los ramos de la administración pública, de febrero 17 de 1914. Secretaría de la Presidencia. *México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Tomo V, volumen II, pp. 267-269.

de sus propios organismos administrativos. El régimen constitucionalista simplemente estableció, para la administración de sus territorios ocupados, y de cara a los Gobiernos extranjeros, ocho Secretarías de Estado de título igual a las creadas en 1891; inclusive sus competencias eran las mismas, salvo algunas excepciones que conviene mencionar. Una era la relativa al ramo del trabajo, creado por Madero en la Secretaría de Gobernación. Otras eran la enseñanza de la agricultura, como competencia de la Secretaría de Fomento; una variedad de atribuciones educativas y culturales dentro de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes; y el Ejército



Francisco I. Madero.

Constitucionalista, dentro de la Secretaría de Guerra y Marina.⁶ La Secretaría de Relaciones Exteriores del régimen constitucionalista conservó intacto el abanico de atribuciones establecido en 1891, tal como lo reseñaremos más adelante.

El Gobierno de la Convención de Aguascalientes. Como es sabido, tras el triunfo constitucionalista sobre Victoriano Huerta, los vencedores se desunieron y crearon dos Gobiernos. Uno lo encabezaba Carranza y el otro era el de la Convención de Aguascalientes, nacida precisamente para desconocer al régimen del antiguo gobernador de Coahuila. La Convención trajo varias novedades, como el régimen convencionista mismo, además de la creación, en diciembre de 1914, de la Secretaría de Agricultura y Colonización, que poco antes había cambiado su denominación a Secretaría de Fomento, Industria y Comercio. El resto de la administración pública convencionista permaneció igual, y dentro de ella la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Los secretarios de Relaciones Exteriores de la Convención de Aguascalientes fueron José Ortiz Rodríguez e Ismael Palafox, en calidad de oficiales mayores encargados del Despacho, e Ignacio Borrego como su titular. Se desempeñaron de enero lo. de 1915 a noviembre 26 de 1916.

2. Transformaciones en la Secretaría de Relaciones Exteriores

Si bien es cierto que la gran novedad en 1891 fue la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, dentro de los aspectos de reforma interna de las Secretarías lo más destacable fueron los cambios efectuados en la Secretaría de Relaciones Exteriores. De acuerdo con la nueva disposición, los negocios públicos a su cargo eran los siguientes:

- Correspondencia a la propia Secretaría.
- Relaciones con las naciones extranjeras.
- Conservación de tratados autógrafos de los documentos diplomáticos y de las cartas geográficas referidas a los límites de la República.

⁶ Decreto que crea ocho Secretarías de Estado adscritas a la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista, de diciembre 3 de 1913, Secretaría de la Presidencia. *México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Tomo V, volumen II, pp. 323-326.