

HISTORIA

**DE LA SECRETARIA DE
RELACIONES EXTERIORES**



OMAR GUERRERO

SRE

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

MEXICO

**HISTORIA DE LA
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES**

**INSTITUTO MATÍAS ROMERO DE ESTUDIOS
DIPLOMÁTICOS**

**HISTORIA DE LA
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES**

La administración de la política exterior: 1821-1992

Omar Guerrero

SRE

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

México

**Coordinación General
Patricia Galeana**

**Coordinación Editorial
Dulce María Méndez García**

**Diseño
Luis H. Gómora**

**Corrección
Esteban Torres Alexander
Elsa Estrada Rodríguez**

**La investigación y opiniones vertidas en esta obra son exclusiva
responsabilidad del autor**

**Primera edición: 1993
© Secretaría de Relaciones Exteriores
Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos
ISBN: 968-810-452-3**

Impreso y hecho en México

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
PRESENTACIÓN.....	XIII
INTRODUCCIÓN.....	XXI
Capítulo I. ORIGEN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	1
1. La herencia de la Secretaría de Cámara del Virreinato	2
2. El nacimiento en 1821: la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores	10
Capítulo II. DEL IMPERIO A LA REPÚBLICA (1821-1836).....	15
1. Las actividades primigenias: desempeño de la diplomacia	20
2. Reactivación de la labor diplomática	29
3. Organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores	36
Capítulo III. EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES: DIFERENCIACIÓN Y REFUSIÓN (1836-1853)	47
1. La primera experiencia de diferenciación organizativa: el Ministerio de Relaciones Exteriores (1836-1841)	49
2. Restauración del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación (1841-1853)	56
3. La política exterior	57
4. Organización administrativa de la Secretaría	66
5. Reorganización administrativa y redistribución de competencias de 1852	69
Capítulo IV. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (1853-1891)	75
1. Definición y diferenciación organizativa (1853-1861)	80
2. Avatares de la Secretaría (1861-1891)	90

3. Restauración de la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1867	96
4. La política exterior	108
Capítulo V. LA OTRA POLÍTICA EXTERIOR: LA SECRETARÍA DE NEGOCIOS EXTRANJEROS Y MARINA DEL SEGUNDO IMPERIO	115
1. Acciones y proyectos monárquicos	116
2. El Segundo Imperio	120
3. El Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina	127
Capítulo VI. ORIGEN Y DESARROLLO DEL SERVICIO EXTERIOR (SIGLO XIX)	135
1. El servicio civil en el siglo XIX	135
2. El Servicio Exterior	150
3. El Cuerpo Diplomático	159
4. El Cuerpo Consular.....	165
Capítulo VII. CONSOLIDACIÓN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (1891-1917)	173
1. Reorganización de la administración pública	177
2. Transformaciones en la Secretaría de Relaciones Exteriores.....	185
3. Organización de la Secretaría en 1895	188
Capítulo VIII. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA REVOLUCIÓN (1917-1940)	195
1. La impronta constitucional (1917)	202
2. La Secretaría de Estado: extinción y restauración de la Secretaría de Relaciones Exteriores	205
3. Reforma de la Secretaría de Relaciones Exteriores (1920-1924).....	213
4. Organización de la Secretaría (1936-1940)	218
Capítulo IX. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES EN LOS GOBIERNOS POSREVOLUCIONARIOS (1940-1988)	227

1. Organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1946.....	230
2. Diferenciación y especialización de funciones en la Secretaría (1950).....	236
3. Reorganización de la Administración Pública Mexicana (1958)	242
4. Reforma de la Administración Pública y sus efectos en la Secretaría de Relaciones Exteriores (1965-1978)	244
5. Transformación de la Administración Pública en 1976 y su impacto en la Secretaría de Relaciones Exteriores	258
6. Reorganización de la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1979: la configuración regional	260
7. Reestructuración de la Administración Pública en 1982 y su repercusión en la Secretaría de Relaciones Exteriores	265
Capítulo X. EL SERVICIO EXTERIOR EN LOS REGÍMENES DE LA REVOLUCIÓN	267
1. Movimiento del servicio civil (1922-1939)	267
2. La formación profesional de servidores públicos (1905-1929)	278
3. Reorganización del Servicio Exterior (1920-1924).....	284
4. El Cuerpo Diplomático	287
5. El Cuerpo Consular.....	292
6. Unificación del Servicio Exterior en 1934.....	296
Capítulo XI. EL SERVICIO EXTERIOR EN LA ACTUALIDAD.....	305
1. Reorganización del Servicio Exterior en 1967	305
2. El Servicio Exterior contemporáneo	310
Capítulo XII. EL INSTITUTO MATÍAS ROMERO DE ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS	319
1. Formación profesional de los servidores públicos de lo exterior	319
2. Instituciones de formación para el Servicio Exterior	326
3. La licenciatura en ciencias diplomáticas y el diplomado en carrera consular	332

	<u>Páginas</u>
4. El Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos	337
5. El Instituto en la actualidad	340
 Capítulo XIII. LOS SECRETARIOS DE ESTADO	
Y DEL DESPACHO DE RELACIONES	
EXTERIORES	347
1. Mexicanos ilustres que han conducido la Secretaría	348
2. Diplomáticos de profesión que han encabezado a la Secretaría.....	354
3. Profesionales al servicio de la conducción de la Secretaría de Relaciones Exteriores	357
4. Tiempo y conducción de la Secretaría	360
5. Oficiales mayores encargados del despacho de Relaciones Exteriores	362
 Capítulo XIV. LA SECRETARÍA DE RELACIONES	
EXTERIORES, HOY.....	
	367
1. Transformación de la Administración Pública (1988-1992).....	367
2. Reorganización de la Secretaría de Relaciones Exteriores	370
3. La organización actual	372
4. Las representaciones en el exterior	381
5. Progresos en el Servicio Exterior	385
 BIBLIOGRAFÍA.....	393
 I. Documentos	393
II. Disposiciones jurídicas.....	400
III. Libros y artículos	409
Índice de ilustraciones	415
Índice onomástico	423

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

	<u>Páginas</u>
Cuadros	
Cuadro 1	
Planta de funcionarios de la Secretaría de Cámara del Virreinato (1806).....	5
Cuadro 2	
Planta de funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores (1821)	9
Cuadro 3	
Titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores (octubre 6 de 1821-abril 19 de 1837)	22
Cuadro 4	
Organización y planta de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, 1831 (Proyecto)	44
Cuadro 5	
Titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores (abril 19 de 1837-octubre 10 de 1841)	51
Cuadro 6	
Titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación (octubre 11 de 1841-agosto 18 de 1855)	60
Cuadro 7	
Personal del Servicio Exterior y de la planta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía (1845)	68
Cuadro 8	
Titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores (agosto 9 de 1855-enero 17 de 1861).....	86

Cuadro 9	Titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores (enero 17 de 1861 - noviembre 20 de 1876).	92
Cuadro 10	Secretaría de Relaciones Exteriores. Categoría y antigüedad de los jefes de misión en México (1889).	103
Cuadro 11	Secretaría de Relaciones Exteriores. Agencias Consulares de México en el extranjero (1886).	107
Cuadro 12	Plan de estudios de la profesión de aspirante a la carrera consular (1905).	170
Cuadro 13	Titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores (noviembre 23 de 1876 - mayo 25 de 1911).	181
Cuadro 14	Titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la Presidencia de Francisco I. Madero (noviembre 6 de 1911 - febrero 18 de 1911).	187
Cuadro 15	Cuerpo Diplomático Mexicano en el exterior (1895).	190
Cuadro 16	Titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el gobierno constitucionalista (octubre 18 de 1913 - mayo 6 de 1920).	192
Cuadro 17	Titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores en los gobiernos revolucionarios (mayo 7 de 1920 - noviembre 30 de 1940).	206
Cuadro 18	Titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el período de los gobiernos posrevolucionarios (1940-1988).	239

	Páginas
Cuadro 19 El Servicio Exterior Mexicano en 1987.	311
Cuadro 20 Academias de formación diplomática en el mundo (1992).	328
Cuadro 21 Misiones en países extranjeros y organismos internacionales (1992).	383
Cuadro 22 Número y distribución de los miembros del Servicio Exterior (junio de 1992).	388
Gráficas	
Gráfica 1 Número de representaciones (Junio de 1992).	384
Gráfica 2 Concurso de ingreso al Servicio Exterior Mexicano. Número de plazas concursadas (1892-1992).	386
Gráfica 3 Ascensos del Servicio Exterior. Ramas diplomática y consular (1892-1992).	389
Gráfica 4 Ascensos del Servicio Exterior Mexicano. Rama administrativa. (1982-1992).	389

**La obra *Historia de la Secretaría
de Relaciones Exteriores* se terminó
de imprimir en
Impresora Formal, S.A.
Veraza Impresores, S.A. de C.V.
en el mes de diciembre de 1993.
El tiraje consta de 2 000 ejemplares.**

**La investigación gráfica
y el cuidado de la edición
estuvieron a cargo de la Dirección Editorial
del Instituto Matías Romero
de Estudios Diplomáticos,**

PRESENTACIÓN

La Secretaría de Relaciones Exteriores ha sido pilar fundamental de la historia de México. Lo ha sido como instrumentador de la política exterior y como factor determinante en la conformación de la comunidad nacional.

La historia de las instituciones que ejecutan la acción estatal constituye una parte importante de la historia nacional. Su nacimiento, sus modificaciones, sus adecuaciones a las circunstancias del contexto político, económico, social y cultural van proporcionando pautas y lineamientos en la gestación y desarrollo de toda nación.

Desde la óptica de la historia de nuestra Secretaría de Relaciones Exteriores es posible tener una visión al mismo tiempo global y específica de la historia nacional. Global, porque nos da un panorama en el que, uno tras otro, pasan ante nuestros ojos los principales episodios de la formación del Estado mexicano, en los que la Secretaría estuvo presente de diversas maneras. Particular, porque con el estudio de sus funciones, de los personajes que la han constituido, de sus cambios, de su orientación política, estamos en posibilidad de conocer con mayor profundidad uno de los aspectos más relevantes de la historia de México y de su administración pública.

El libro que el lector tiene en sus manos presenta los momentos más relevantes vividos por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Se refiere, además, a los hombres que fueron protagonistas de los principales episodios de nuestra política exterior mexicana. Su autor es el doctor Omar Guerrero, destacado investigador universitario, especialista en el análisis de los diversos aspectos de la Administración Pública.

El doctor Omar Guerrero nos conduce, a través de los diversos capítulos de su obra, por las diferentes etapas de la existencia de la Cancillería mexicana, desde sus primeros antecedentes en la época virreinal, hasta llegar a las circunstancias y estructura actuales.

La Secretaría de Relaciones Exteriores ha estado presente en la escena política desde los primeros momentos de México como nación independiente.

La búsqueda del reconocimiento internacional ocupa las primeras acciones de la política exterior mexicana, entonces bajo la responsabilidad de la Secretaría de Asuntos Interiores y Exteriores, que va a encargarse, también, de la organización social y política interna del país.

Desde esta Secretaría se organizan las estrategias para establecer agentes diplomáticos ante las potencias de la época y en los países vecinos.

Gracias a un trabajo tesonero e insistente se fue adquiriendo poco a poco la personalidad internacional, con el paulatino establecimiento de relaciones formales. En primer lugar, con los Estados americanos. Después, con los europeos, hasta llegar a España, hecho con el cual puede decirse que culmina la plena inserción de México en el concierto mundial.

No fue fácil llegar a este punto. Tampoco lo fue lograr que las relaciones se llevaran en un plano de igualdad. Una primera guerra con Francia, la separación de Texas y el desmembramiento de nuestro territorio como consecuencia de la invasión y guerra con Estados Unidos en 1846-1848, fueron asuntos en extremo difíciles y dolorosos que tuvieron que enfrentar los miembros de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La azarosa historia de las primeras décadas de vida independiente marcan el inicio de la que es hoy gran tradición mexicana en materia de política internacional: la no intervención y la autodeterminación de los pueblos.

El apego al derecho internacional se constituyó en el único elemento posible de utilizar en circunstancias tan extraordinariamente difíciles. Los diplomáticos mexicanos, sometidos a la presión de la fuerza de las armas, recurrieron a la fuerza del derecho. Y aunque no pudieron impedir que el territorio nacional fuese cercenado, al menos lograron el objetivo principal: evitar la desintegración de México como nación soberana.

El que los cancilleres cambiaron frecuentemente, que algunos lo fueran sólo por unos cuantos días, la falta de recursos para apoyar a nuestros representantes diplomáticos y las complicadas situaciones en que éstos desempeñaban sus tareas son algunos ejemplos de las dificultades que la Cancillería mexicana tenía que enfrentar para desarrollar adecuadamente sus funciones.

Lo más extraordinario, sin embargo, es que dentro de la Secretaría, en todos sus niveles y hasta donde fue posible, se cumplió siempre con la obligación suprema de mantener a México como nación independiente y soberana.

En medio de las cruentas guerras civiles que vivió la historia mexicana en el siglo pasado, tiempo básico de la formación nacional, la sociedad mexicana se dividió en dos grandes fuerzas. Cada una de ellas pugnó abiertamente por el reconocimiento diplomático. Fue en esta época cuando Benito Juárez resumió en su frase sobre el respeto y la paz la norma que debe guiar a las relaciones internacionales.

Al recorrer el país, llevando consigo la legítima autoridad estatal, Juárez tendrá a su lado a las instituciones. Entre ellas, de manera destacada, a la Cancillería. Un puñado de hombres será el casi único medio de tener vínculos con el exterior, y el correo su principal instrumento. Informan, aconsejan, proponen en materia de política exterior, y en estas acciones se concentran las posibilidades del triunfo de los liberales, que representan los genuinos intereses nacionales.

Juárez libra una muy inteligente batalla diplomática, que dará sus frutos con el triunfo de la República sobre el régimen imperial. Ejemplo extraordinario de trabajo diplomático es éste, pues no debe perderse de vista que el II Imperio, como lo demuestra en su ensayo el doctor Guerrero, se ocupó de organizar eficientemente una Secretaría de Negocios Extranjeros y Marina, con ordenamientos precisos, protocolo y ceremonial a semejanza de las cortes europeas.

La comparación que hace el autor entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Emperador es útil, porque permite medir las dimensiones excepcionales del trabajo y los logros obtenidos por los liberales.

Puede decirse que México nace realmente como Estado nacional consolidado y eficaz hasta 1867, con la República restaurada por Benito Juárez. Se inicia entonces otra etapa en la historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En ella, lo fundamental será restablecer, bajo condiciones diferentes, las relaciones de México con el exterior. El propio Juárez, en su informe al Congreso de la Unión, del 8 de diciembre de 1867, sienta las bases sobre las cuales se restablecerían las relaciones diplomáticas con aquellos países que las habían mantenido con el II Imperio. Con gran dignidad, México no buscará relaciones con éstos, y menos aceptará tratados que no sean equitativos.

Después de este período de aislamiento necesario, se da en la etapa porfirista un proceso de consolidación de las estructuras organizativas internas de la Secretaría. Hay ya para entonces una clara tendencia a asumir sólo las funciones especializadas, que dejan de lado definitivamente otras de carácter distinto al de la diplomacia. Es en ese período cuando se alcanza la especialización de las distintas áreas de la administración pública.

La revolución de 1910, con su carácter nacionalista y social, fue tomada como pretexto de intervención por algunos países para tratar de obtener ventajas políticas y económicas sobre México.

Una vez más la Secretaría de Relaciones Exteriores se convirtió en el instrumento de defensa de la soberanía frente a los amagos externos. Desde ella se reiteró la preeminencia del derecho por encima de la fuerza y se confirmaron las tesis manejadas por México en materia de sus vínculos con otras naciones. Esas tesis, principios que son sustento de la política exterior mexicana, tienen su origen en nuestra historia. Se encuentran por primera vez manifestados explícitamente en 1918 en la Doctrina Carranza, que establece toda una filosofía de acción de México en la plataforma internacional. Y, más tarde, en la Doctrina Estrada, que sienta las bases para que los Estados dejen de utilizar el reconocimiento como instrumento de intervención.

Desde la revolución de 1910, México ha vivido en un contexto internacional riesgoso y difícil, en el cual ha podido sortear los peligros gracias a la sólida diplomacia mexicana.

La amenaza a la paz, generada por las dos guerras mundiales, la desintegración de los grandes imperios coloniales y la consecuente multiplicación de los Estados nacionales, la guerra fría y la amenaza del uso bélico de la energía atómica influyeron en la participación cada vez más activa de México en los asuntos internacionales, tanto en el nivel bilateral como en el multilateral.

El siglo XIX se caracterizó por la consolidación de nuestro Estado nacional y la defensa de nuestro territorio. El XX, por la participación cada vez más activa en los foros mundiales. Alejados los peligros contra nuestra integridad territorial, particularmente a partir de la salida del ejército de Pershing en 1916, las acciones se han dirigido a tratar de suprimir otros elementos que amenazan la soberanía de nuestro Estado nacional.

En una y otra épocas, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha jugado un papel central. En ambas ha sido determinante para hacer de México una nación soberana y un actor influyente en la sociedad internacional.

Relaciones Exteriores ha estado presente en los grandes momentos históricos mexicanos, ha participado de manera directa en ellos, se ha transformado para adaptarse a las nuevas circunstancias, ha formado y prestigiado la imagen de México hacia el exterior y ha defendido contra toda amenaza y en cualquier circunstancia los intereses nacionales.

Cuando se habla de Relaciones Exteriores se hace referencia a los hombres y a las mujeres que fueron y son parte de ella. Especialmente a quienes son miembros del Servicio Exterior. Los que en ella han trabajado

y trabajan han hecho posible, con sus ideas y esfuerzo persistente, que la Secretaría de Relaciones Exteriores de México pueda contender con éxito en el complejo mundo actual.

De ahí la importancia del estudio del doctor Omar Guerrero. En sus páginas están contenidos los episodios estelares de la política exterior y la historia patria.

El doctor Guerrero ha recordado para nosotros esos episodios en este libro, que será una referencia obligada para especialistas, para quienes trabajan en la Cancillería y para quienes desde diferentes perspectivas se dedican al estudio de la diplomacia y de la política exterior de nuestro país.

Patricia Galeana

*Directora General del Instituto
Matías Romero de Estudios Diplomáticos*



INTRODUCCIÓN

I

Hoy en día el trabajo académico reclama una participación pluridisciplinaria. Mas, cuando se trata de abordar la historia de una institución de la administración pública, como la Secretaría de Relaciones Exteriores, el concurso de una diversidad de ciencias sociales, políticas y jurídicas se convierte en un imperativo. En este objeto convergen las Relaciones Internacionales, las Disciplinas Jurídicas, la Historia y las Ciencias de la Administración.

Cuando se inició el cultivo de las Ciencias de la Administración, a principios del siglo XVIII, el acento se puso más en los *negocios interiores* del Estado que en sus *asuntos exteriores*. El capitulado de los libros sobre administración pública se ha referido extensamente al orden público, el fomento de la vida económica, el desarrollo intelectual y moral de la ciudadanía, el cultivo de las artes y el cuidado de la salud; posteriormente, en especial en Estados Unidos, el examen de los asuntos administrativos se centró preferentemente en las tareas de gestión organizativas referentes a la conservación de las instituciones, al suministro de los recursos para su gestión interna y a la gerencia de su personal.

Sin embargo, los *asuntos exteriores* no fueron soslayados del temario de las Ciencias Administrativas. Desde los antiguos tratados de administración pública, que se comenzaron a imprimir a partir de la segunda década del siglo XVIII, la visualización del Estado incluía el natural enlace de sus funciones internas y externas. En la medida en que se concebía desde entonces a la administración pública como la capacidad de incrementar el poder del Estado, esta capacidad era medida y aquilatada esencialmente en comparación con el potencial de otros Estados.¹

¹ En la época referida el concepto de *política* significaba, *mutatis mutandis*, lo que hoy entendemos en sentido general por Gobierno, y más estrictamente, administración

En esta época se inició la práctica generalizada de formar a los servidores públicos para alcanzar un óptimo de profesionalización administrativa. El ramo del Servicio Exterior fue incluido dentro de los currícula de las universidades e instituciones académicas alemanas y austriacas a mediados del siglo XVIII, luego del exitoso desempeño en lo concerniente a la formación de los funcionarios públicos en otras ramas del Gobierno. En efecto, dentro de la Academia Teresiana, fundada en Viena en 1753 con el objeto de formar a los servidores del Imperio, una de las alas de su edificio se dedicó al cultivo de las disciplinas diplomáticas para la preparación de los agentes del Servicio Exterior.

Actualmente, en la mayor parte de los países del mundo la formación de servidores públicos dedicados a los negocios interiores es compartida, en proporciones iguales, por los gobiernos y las instituciones de enseñanza superior. Esta situación, tratándose de una profesión de servicio como la administración pública, produce sin embargo cierta incompatibilidad curricular y ocupacional entre los requerimientos del servicio público y la oferta universitaria de graduados. En contraste, la gran mayoría de los países han establecido sus propias academias diplomáticas y consulares para, según el interés del Estado, formar allí a los servidores públicos para el exterior, sin descontar las ventajas inherentes de reclutar como aspirantes a los graduados de las instituciones de enseñanza superior.

Desde muchos aspectos, el diplomático y el cónsul de carrera representan el perfil deseable para el servidor público en general; no obstante, las experiencias del Servicio Exterior no han sido aprovechadas en favor del servicio público completo. El miembro del Servicio Exterior disfruta de un *cursus honorum* donde prevalece el principio del mérito, aptitud, experiencia y rendimiento, que avalan y sustentan su permanencia, estabilidad y desarrollo, y disfruta de la honorabilidad y reconocimientos que otros servidores públicos desearían tener.

pública. En el más célebre de los libros elaborado entonces, su autor, Juan Enrique von Justi, definió a la política como el proceso por el cual el Estado acrecentaba su poder y expandía sus fuerzas interiores. Estas fuerzas estaban representadas, esencialmente, por la potenciación individual y social de los ciudadanos, tanto en su capacitación para el trabajo, como en su educación y cultura. Así, las fuerzas interiores del Estado se reflejaban en la productividad mercantil, el vigor del comercio, la extensión de las zonas cultivadas, el nivel educativo de la población y el grado de orden público vigente. Su expresión externa consistía en la capacidad del Estado para sustentar su presencia internacional ante otros Estados. Así, su capacidad militar estaba fundada en el vigor de su economía, la potencia de sus niveles educativos y sus capacidades diplomáticas.

En el Servicio Exterior están vigentes los valores de calidad y rendimiento, que no siempre están presentes en las tradicionales Secretarías de Estado encargadas de los asuntos interiores. Además, en su seno se desarrollan muchos de los principios de buena administración profesional que los cultivadores de las Ciencias Administrativas quisieran observar en todas las instituciones de la administración pública.

II

Cuando se prepara un trabajo sobre la historia de la administración pública, el objeto a investigar puede ser abordado a través de una diversidad de manifestaciones. Aquí, por tratarse de una institución administrativa, el objeto de conocimiento se muestra por sí solo como una organización concreta. Sin embargo, la Secretaría de Relaciones Exteriores se podrá estudiar de diversos modos, en diferentes aspectos. Nosotros elegimos discernir sobre la Secretaría como una organización de la administración pública mexicana.

Más particularmente nos hemos ocupado del modo como se distribuyen sus tareas en su seno; es decir, la manera como se ha venido organizando hasta la fecha, así como las facultades legales que le asisten para manifestar su comportamiento y la variedad de funciones que hacen patentes a estas facultades. En otras palabras, nos interesamos por la *acción misma, el fundamento de la acción y el arreglo interior que suscita la acción*. Otros aspectos importantes, tales como la causa de la acción y sus efectos son abordados sólo de manera lateral y en consideración de los aspectos medulares mencionados.²

Las funciones que desenvuelven la acción, las facultades formales que la sustentan y la organización creada para su realización suelen

² Tradicionalmente la Ciencia de la Administración ha centrado sus trabajos sobre la actividad del Estado, de modo que frecuentemente la administración pública es definida como el *Estado en actividad*. Más particularmente, los especialistas han centrado sus indagaciones en la necesidad que suscita la acción (el *porqué*); en la actividad misma (el *qué*); o la consecuencia de la actividad (el *para qué*). A pesar de estos énfasis epistemológicos, existe el acuerdo por cuanto a examinar la continuidad de las acciones, es decir, la *actividad*, como cadena de acciones que involucra un reciclaje continuo del *qué*, por *qué* y para *qué*. Todos estos aspectos se refieren a las actividades funcionales que son el objeto vital de una organización, en tanto que el *cómo* es inherente a su conservación en calidad de institución, y se refieren a la organización que adopta y los medios con que actúa.

representarse en dos grandes apartados: *actividades funcionales* y *actividades institucionales*. Las primeras se refieren al objeto en sí de la Secretaría, a saber: la ejecución de la política exterior; las segundas, a las actividades que la nutren y sustentan como institución, tales como la administración de personal y la gerencia de recursos materiales. Aquí abordaremos preferentemente las primeras, que son el objeto vital de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En tal sentido, este libro representa *una historia* de la Secretaría de Relaciones Exteriores; una versión, entre otras posibles, cuyo contexto envolvente ha sido la evolución de la administración pública mexicana, de la cual forma parte, y muy importante.

III

Lo característico, lo peculiar de la Secretaría de Relaciones Exteriores es el Servicio Exterior. Éste, por su parte, colma los requisitos más exigentes para encarnar a la carrera administrativa del servicio civil: una ley propia, la noción de cuerpo funcional, un organismo administrador del Servicio y el sistema de méritos. Al Servicio Exterior se ingresa por concurso público competitivo y abierto, por medio de un examen de ingreso al que sigue un curso de formación diseñado en atención a los requerimientos del Servicio, particularmente por cargos concretos de inicio. Se trata de una carrera administrativa profesional, que se funda en un escalafón sustentado por el mérito, y más particularmente por la aptitud y el rendimiento en el cargo, amén de la experiencia como valor de fiel de la balanza.

Esta carrera significa permanencia y estabilidad, y promociones reguladas por un escrupuloso sistema de información del desempeño en el servicio y por los méritos curriculares acumulados. Asimismo, el Servicio Exterior genera prestigio y reconocimientos. Se puede, luego de largos y valiosos trabajos, alcanzar la categoría de embajador eminent o embajador emérito. En suma, el Servicio Exterior representa la esencia del servicio civil modelo: el desarrollo profesional.

Hemos puesto el acento en la noción del Servicio Exterior como una carrera administrativa y, por tanto, subrayado su lugar y papel en el desarrollo general del servicio civil en México. Este servicio es un santuario de la carrera administrativa y un caso de excepción, cuya vital experiencia, que ya acumuló más de 160 años de desarrollo progresivo, puede sustentar proyectos similares que hagan que el gobierno, y México, se beneficien de una manera más general del servicio civil.

Por este motivo, paralelamente al estudio de la actividad, organización y facultades de la Secretaría de Relaciones Exteriores, examinaremos al Servicio Exterior. En la historia de una institución es imprescindible tratar de su esencia humana, las peculiaridades del personal que la encarna y le da vida. En esta obra desenvolvemos, en paralelo, la historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la historia del Servicio Exterior, como partes del mismo drama de la organización política humana.

IV

El desarrollo de las facultades, funciones y organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores ha tenido un clásico patrón incremental: su evolución es acumulativa y está regida por la diferenciación y la especialización. Este proceso, que similar al fenómeno de la mitosis anatómica que crea de un solo cuerpo dos distintos pero emparentados por su origen común, se ha manifestado en una multiplicación de órganos a partir de un tronco común. Del mismo modo, una facultad determinada suele subdividirse en otras más, lo mismo que las funciones que, traducidas en cometidos específicos, las llevan a la práctica.

Este movimiento, sin embargo, no corresponde a un proceso biológico, sino histórico; está fraguado en los grandes acontecimientos de la historia de México. En esencia, la política exterior es la prolongación externada de la política interior que, en unidad, expresan la voluntad del Estado mexicano. También, paralelamente, la política exterior es un valioso nutriente de los asuntos internos de gobierno. Una multitud de medidas locales tiene su origen en incentivos que proceden del extranjero. Que de un órgano se desprendan dos diversos, bajo un patrón común, es el efecto de un impulso exterior que le impacta y lo obliga. Es la experiencia y el aprendizaje, no la división mecánica, el incentivo que provoca que un cuerpo administrativo dé vida a otro, y así sucesivamente.

Otro incentivo del crecimiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores ha sido la asunción de nuevas tareas debido al crecimiento político mundial y, en su seno, el desarrollo político nacional. Por efecto del desarrollo político mundial, para manejar los compromisos generados por los nuevos organismos internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, que han surgido por la emergencia de nuevos Estados y nuevas relaciones entre ellos, así como con los organismos internacionales mismos, las funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores se han multiplicado.

Y, por su impacto, su organización tendió a diferenciarse y especializarse.

Durante muchos años la Secretaría estuvo organizada por secciones; después, brevemente, por departamentos, y ahora por direcciones generales. En el siglo pasado contó durante un tiempo con una subsecretaría. Hoy en día tiene tres, así como más de una veintena de direcciones generales. El paso de la sección al departamento, y de éste a la dirección general, representa en su aspecto más puro el proceso incremental referido.

V

En su largo historial, que se remonta a 1821, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha tenido funciones de gran valor, y tiene hoy día otras de mucho interés. Sin embargo, optamos por la omisión de algunas. Tal es el caso de las tareas del Archivo General de la Nación, adscrito hasta 1917 a esta Secretaría, y hoy a cargo de la Secretaría de Gobernación. Tampoco abordamos temas tales como los pasaportes y otras faenas cotidianas singulares, no por poco importantes, con el afán de reducirnos a lo representativo y general, además de ciertamente trascendental.

Hasta 1917 la Secretaría de Relaciones Exteriores fue la primera entre las demás. Hemos omitido el enfatizar este suceso, a pesar de que el Ejecutivo decretaba y se hacia presente a través de ella; deseamos resaltar su importancia por su acción, más que por su antigua jerarquía formal.

Esta obra trata de la historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 1821 a 1992. En este prolongado lapso es visible un desarrollo gradualmente acelerado de asunción de competencias y, por su efecto, un agolpamiento en gran escala de funciones y la multiplicación de una mitosis organizativa intestina conforme nos acercamos a nuestro tiempo. Por tanto, el desarrollo organizativo durante el siglo XIX y principios del XX es ciertamente estable. Hay una gran quietud en el arreglo interno de la SRE, que contrasta con la movilidad y diversificación de sus acciones. Por este motivo, en los capítulos referentes al siglo pasado abordaremos la política exterior para explicar su efecto en la organización de la Secretaría; pero no procederemos de la misma manera durante la reseña de nuestro siglo, porque el hacerlo significaría una labor superior a nuestras fuerzas y capacidades, lo cual también rebasaría el objetivo del libro.

La política exterior ha sido tratada ya en gruesos y valiosos libros publicados por la SRE y la Cámara de Senadores. Inútil sería repetir esta agotadora aunque fructífera labor.³

Esta obra trata de la historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Sin embargo, su abordamiento no es posible sin hacer al menos algunas breves referencias a la historia política de México. Así, con el ánimo de situar el desarrollo histórico de la Secretaría dentro del desenvolvimiento general del país, pero con un propósito meramente ilustrativo, hacemos una brevísima exposición de algunos sucesos significativos de la historia de México al principio de algunos capítulos.

En la medida en que uno de los propósitos relevantes de esta obra es la organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, le dedicamos suficiente espacio a lo largo de la mayoría de los capítulos, y así lo hacemos constar en su estructura interna, a partir del capitulado general de la obra. El desarrollo del discurso del libro, por tanto, tiene su espina dorsal en la presentación del flujo histórico que acompaña la evolución de la organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para agilizar las referencias a la Secretaría de Relaciones Exteriores, con frecuencia anotamos sus letras iniciales: SRE. Cuando se llamaba Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, anotamos SREI.

Deseamos, asimismo, explicar que en este libro hemos insertado varios cuadros. Las fuentes de los mismos se ciñen a los datos básicos; la información documental y bibliográfica completa está en la sección de fuentes del mismo.

VI

Estando interesado en realizar un trabajo sobre una institución administrativa mexicana peculiar, comenté con la directora del IMRED mi proyecto. Recientemente había realizado un largo viaje por Sud y Centroamérica, donde el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo me había confiado la tarea de colaborar en la adopción de las recomendaciones emanadas de sus trabajos sobre la reforma de los planes de estudio en administración pública. Esta experiencia me permitió observar las diferencias existentes entre la formación de servidores públicos en general y de los miembros del

³ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Política Exterior de México: 175 años de historia. Cuatro tomos.* México, 1985.

Senado de la República. *México y el Mundo: historia de sus relaciones exteriores. Ocho tomos.* México. 1990.

Despacho del titular de la SRE, 1993.



Servicio Exterior en particular. De estas diferencias he dado cuenta páginas atrás. Pude, además, constatar que en los diez países visitados el servicio civil era débil o inexistente, contrastando con el vigor y consolidación logrados en el Servicio Exterior.

El apoyo que me brindó Patricia Galeana y la aquiescencia de don Fernando Solana me motivaron a realizar este libro, que pongo a la consideración de los interesados en las relaciones exteriores y, también, de aquéllos dedicados a los asuntos internos de la política y la administración. Su publicación forma parte del programa editorial del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, cuya colaboración material lo hizo posible. Sin embargo, es de mi entera responsabilidad todo lo escrito en el libro.

Conté, para su culminación, con el apoyo del maestro Carlos Ruiz Sánchez, quien colaboró en la revisión del manuscrito, así como de Vinicio Gallardo, quien participó en una variedad de faenas. Para ambos, mi mayor agradecimiento, igual que a la licenciada Cecilia Villanueva, cuyas gentilezas me facilitaron el acceso a una gran cantidad de fuentes documentales y bibliográficas. La mayor parte de éstas proceden de la biblioteca del Archivo Histórico Diplomático de la SRE, para cuya consulta conté con el apoyo ilimitado del licenciado Fernando Palacios Arvea, subdirector de la misma, a quien le expreso mi mayor reconocimiento.

Esta obra fue realizada en el último cuatrimestre de 1992 y requirió de una inusual intensidad de trabajo. Esto no hubiera sido posible sin el apoyo y la comprensión de mi esposa, Rita García de Guerrero, a quien expreso mi amor. También lo hago a mi hijo, Omar Augusto, que con sus casi 10 años de vida se acerca poco a poco a la edad necesaria para interesarse en estos temas.

**Omar Guerrero
Ciudad Universitaria, enero de 1993**

Capítulo I. ORIGEN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	1
1. La herencia de la Secretaría de Cámara del Virreinato	2
2. El nacimiento en 1821: la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores	10

I. ORIGEN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

La historia de las instituciones administrativas es, de muchos modos, la historia del Estado desde el ángulo de su actividad. Sin embargo, la actividad del Estado obedece a una diversidad de funciones específicas, y derivadas de éstas, una multiplicidad de actos concretos. La *actividad* del Estado, es decir, el cúmulo de acciones concatenadas que realiza, es esencialmente la expresión aplicada de su voluntad y su acción, y por ende es la representación de su vida interior. El Estado es una persona caracterizada por unidad de voluntad y acción, cuya configuración obedece a la multitud de fuerzas y fenómenos que caracterizan a la sociedad civil, sobre la cual explaya su actividad. El objeto de la actividad es la conservación y el desarrollo del Estado, pero el propósito vital de su existencia es la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad civil, por y para la cual existe.

La posibilidad de que la misión del Estado se realice depende del establecimiento de condiciones que hagan posible la ejecución de su voluntad, es decir, está condicionada por su actividad y el modo en el que se organiza. Así, en tanto la Constitución política encarna a la organización del Estado, la administración pública es su actividad.

Las condiciones dentro de las cuales actúa el Estado están constituidas por una variedad de fenómenos y relaciones sociales complejas y cambiantes, que determinan el modo como la actividad se organiza para actuar en ellos. Esta organización está determinada por la amplitud y variedad de la esfera de acción del Estado, y el grado de desarrollo histórico que tiene. Las funciones primordiales del Estado se han encaminado a patentizar su capacidad de autodeterminación frente a otros Estados, a desarrollar las fuerzas militares para garantizar el ejercicio de dicha autodeterminación, a propiciar los medios económicos para hacer viable la autodeterminación y a ejercitar la justicia para asegurar el derecho. Una función más del Estado moderno consiste en

HISTORIA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

desarrollar los elementos constitutivos de la sociedad y ofrecer las condiciones para su desenvolvimiento.

Para hacer patente su autodeterminación frente a otros Estados, un Estado se ejerce a través de la *administración de lo exterior*; para defender tal autodeterminación requiere de la *administración de la defensa*; para nutrirla económicamente, la *administración de la hacienda*; y para asegurar la convivencia social, la *administración de la justicia*. Finalmente, para dar pie al desarrollo material e intelectual de la comunidad social, pone en acción a la *administración de lo interior*.

La administración de lo exterior es, por principio, la función inherente al Estado como tal; es el modo como se relaciona políticamente con otros Estados y la forma como arregla sus intercambios materiales con éstos.

Para ejercitar la política exterior, un Estado debe tener la condición de *Estado*, es decir, autodeterminar su voluntad y acción, asumir la soberanía dentro de su espacio territorial y hacia el exterior. México obtuvo el estatuto de Estado a partir de 1821; desde ese momento organizó la actividad estatal por medio de su administración pública, y dentro de ésta dio vida a la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.

1. La herencia de la Secretaría de Cámara del Virreinato

El modelo que sirvió de inspiración directa e inmediata para la organización de la administración pública mexicana provino del diseño planteado en la Constitución española de Cádiz, cuyo elenco de dependencias estaba integrado por las Secretarías del Despacho de Estado, de Gracia y Justicia, de Hacienda, de Guerra y de Marina, además de las Secretarías del Despacho de la Gobernación del Reino de la Península e Islas Adyacentes y de la Secretaría del Despacho de la Gobernación del Reino de Ultramar.¹ Sin embargo, estas Secretarías habían sido modeladas en otras formadas por la reforma borbónica, con base en la clasificación de los negocios públicos, en cuatro ramos: Policía, Justicia, Hacienda y Guerra. Luego de una evolución de más de 90 años, en Espa-

¹ Constitución española de mayo 18 de 1812. La enumeración de las Secretarías del Despacho se hace en el capítulo VI, de la Constitución. Ver José Gamboa, *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, pp. 205-206. México, 1901.

En su origen, esta obra fue un discurso pronunciado por Gamboa cuando se desempeñaba como subsecretario de Relaciones Exteriores, en una reunión académica encabezada por el titular del ramo, Ignacio Mariscal. En su edición se añadió un nutrido apéndice con las Constituciones políticas vigentes en nuestro país en el siglo pasado.



José de Gálvez, visitador general del Virreinato (1765-1769).
Promovió las notables reformas borbónicas, las cuales tuvieron como centro a la Secretaría de Cámara del Virreinato.

ñá quedaron constituidas cinco Secretarías del Despacho: Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina y Hacienda, luego de la supresión de la Secretaría de Indias y la distribución de los negocios americanos entre las otras cinco.²

En efecto, la administración pública mexicana fue organizada de manera muy similar al modelo español, de modo que en noviembre 8 de 1821 la Regencia del Imperio mexicano estableció las Secretarías de Estado y del Despacho de Hacienda, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Guerra y Marina y de Relaciones Exteriores e Interiores.³

Este diseño correspondía a los progresos cuyos indicios se remontaban a más de un siglo atrás, cuando la Casa de Borbón asumió la Corona

² Decreto del rey, uniendo a las cinco Secretarías de Estado y del Despacho de España los negocios respectivos a cada departamento en las Indias, de abril 25 de 1790. Reimpreso en México por Felipe de Zúñiga y Ontiveros, en 1790. Para asistir al secretario de Hacienda en los negocios de Minas y Comercio en Indias, se crearon las Direcciones Generales de Rentas, de Real Hacienda y de Comercio de Indias. Ésta, entre otras, fue una más de las grandes reformas a la administración pública española, las cuales fueron conducidas por el conde de Floridablanca.

³ Reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, del 8 de noviembre de 1821. Secretaría de la Presidencia, *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. 5 volúmenes, tomo v, volumen 1, p. 46. México, 1976.

española y efectuó una profunda reforma del Estado, y en lo particular de la administración pública. En el ámbito territorial, las intendencias sustituyeron a los fosilizados corregimientos y alcaldías mayores en la Península y Ultramar, en tanto que una diversidad de actividades administrativas florecieron por doquier en el virreinato de la Nueva España. Para solventar las necesidades de la Real Hacienda, la Dirección General de Aduanas actuaba con gran intensidad y, para ayudar a solventar estas necesidades, se establecieron grandes empresas públicas como las Direcciones Generales de las Rentas del Tabaco y de la Pólvora, en tanto que la Dirección General de Temporalidades estaba todavía haciendo rendir los bienes confiscados a la Compañía de Jesús. Para atender la asistencia social se desempeñaban la Dirección General de la Lotería y el Monte de Piedad, y para dedicarse a la educación y la cultura se había creado el Colegio de Minería y la Academia de San Carlos. La Dirección General de Correos era, sin duda, uno de los servicios públicos más eficientes de su época. Todas estas organizaciones fueron heredadas al México independiente.

El centro de la red organizativa de la administración virreinal era la Secretaría de Cámara del Virreinato, una institución creada a mediados del siglo XVIII. El que el Estado mexicano pudiera asumir el modelo administrativo gaditano fue posible gracias a esta institución, la cual dio cuerpo a las cuatro Secretarías de Estado primigenias.

Es una gran paradoja que el deseo borbónico de alcanzar una sustancial mejoría administrativa en la Nueva España, fuera el insumo que propició la rápida organización de las Secretarías de Estado en el México independiente y su inmediata puesta en marcha. Y es una ironía que el afán de hacer más dependiente al virreinato fuera causa de la capacidad acelerada de los mexicanos para asumir la administración de su país. Así pues, la Secretaría del Virreinato fue organizada en agosto 28 de 1756 para facilitar el control metropolitano de la Nueva España y dar orden y concierto a las distintas instituciones administrativas existentes y por existir.

La Secretaría del Virreinato tenía como encomienda procesar la nutrida correspondencia oficial que circulaba entre ambos continentes, para facilitar la toma de decisiones, la configuración de políticas y el ejercicio del control.⁴ Las sucesivas reformas que sufrió tuvieron como causa la necesidad de abreviar tiempos y acortar trámites, con objeto de agilizar el gobierno de un virreinato tan extenso. Al respecto había tan

⁴ Linda, Arnold. *La Secretaría de Cámara del Virreinato en México*. Archivo General de la Nación. México, 1979.

CUADRO 1

PLANTA DE FUNCIONARIOS DE LA SECRETARÍA
DE CÁMARA DEL VIRREINATO

1806

CARGO	SUELDO (pesos)
Secretario	4 000.00
Oficial mayor	2 000.00
Oficial segundo	1 400.00
Oficial tercero	1 200.00
Oficial cuarto	1 000.00
Oficial quiuto	800.00
Oficial sexto	600.00
Oficial séptimo	550.00
Oficial octavo	450.00
Oficial noveno	—
Escribiente	300.00
Portero	300.00
Archivero	800.00
Escribiente	800.00

FUENTE: Linda Arnold. *Bureaucracy and bureaucrats in Mexico City: 1742-1835.*

buenas razones como los \$ 400 000 que producía la Intendencia de la Provincia de México, por sí sola, frente a los \$ 900 000 que generaban juntos los virreinatos del Perú y del Plata.⁵

Dos aspectos de la Secretaría fueron decisivos como herencia al México independiente: su organización administrativa--con su adecuada disposición de los expedientes administrativos-- y su personal profesionalizado. El largo proceso de asentamiento y capacitación de los servidores públicos, basado en el principio del mérito para ingreso,

⁵ Tal era el argumento del segundo conde de Revillagigedo, entre otras razones, para solicitar una ampliación presupuestal con el fin de vigorizar los trabajos de la Secretaría. Revillagigedo dio su forma definitiva a esta institución mediante el Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato. *Publicaciones del Archivo General de la Nación.* Volumeu XIII, número 1. pp. 23-71. enero-marzo, 1942.



Virrey Carlos Francisco de Croix, marqués de Croix (1766-1771). Durante su gobierno se expedieron las primeras *Instrucciones Provisionales* de la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España, el 6 de septiembre de 1770.

estabilidad y permanencia, desarrollo y promoción, fue perfeccionado con adecuadas organizaciones, de conformidad con los proyectos de reforma administrativa virreinal, tal como se hizo en 1771 cuando el virrey, el marqués de Croix, y el visitador general, don José de Gálvez, la reestructuraron a fondo. La Secretaría del Virreinato era el punto de intersección de todas las actividades administrativas y, por tanto, estaba apresada por un trabajo febril, sin descanso, sin demora, como lo explicó el virrey, toda vez que uno de los grandes problemas consistía en que el despacho de sus asuntos no se podía desenvolver con base en

reglas fijas. Esto incentivó a capacitar a los funcionarios de la Secretaría y a exigir requisitos más estrictos de ingreso a la misma.⁶

Con respecto a la organización departamental, el punto esencial era su capacidad para distribuir los asuntos en trámite de manera racional para facilitar su despacho y, por tanto, el curso rápido y eficiente de los asuntos. De modo que posteriormente Revillagigedo no desmayó en su afán de dar orden a los horarios de labores, arreglar la disposición de los expedientes y preparar prontuarios y extractos, que hicieron accesibles informaciones indispensables para la toma de decisiones sin que los funcionarios se extraviaran en un mar de papeles. Finalmente, para conseguir un desempeño elevado de manera continua y para subsanar la imposibilidad de establecer reglas fijas para el trabajo de la Secretaría, Revillagigedo formó legajos de expedientes para que sirvieran como manuales de capacitación de los servidores públicos.

La creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato significó un paso decisivo en la modernización administrativa de la Nueva España. Antes de 1756, el virrey sólo era auxiliado por los oficiales de la Real Hacienda, la Audiencia y el Tribunal de Cuentas. Fue la Secretaría la que estandarizó las políticas de personal, que derivaron en la formación de lo que hoy se conoce como carrera administrativa del servicio civil, pues comprendía el ingreso, la promoción, los sueldos y las pensiones, además del Montepío de Ministros y Oficinas.⁷

Para 1797, la Secretaría de Cámara del Virreinato había alcanzado plena madurez y había pasado de la organización por mesas a la organización por departamentos. Esta nueva configuración de sus funciones distribuyó los asuntos en cuatro departamentos:

1. El Departamento Primero atendía, entre otros asuntos, los relativos al desagüe de Huehuetoca, obras del palacio virreinal, correos, extranjeros, propios y arbitrios de los municipios, el Fondo Piadoso de Californias, los ayuntamientos y la mitad de las intendencias. Estas labores fueron asumidas posteriormente por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.

⁶ Croix y Gálvez elaboraron juntos el Plan para la Oficina del Virreinato. Ms fechado en febrero 26 de 1771. Archivo General de la Nación, *Colección de los Virreyes* (segunda serie). Volumen 15, pp. 300-301. Revillagigedo, como Croix y Gálvez, creía que "la Secretaría del Virreinato ha de ser el ejemplo y modelo de todas las oficinas del Reino", y en efecto así ocurrió. Reglamentos antes mencionados, p. 42.

⁷ Linda Arnold. *Bureaucracy and bureaucrats in Mexico City: 1742-1835*. The University of Arizona Press, 1988.

- 2. El Departamento Segundo estaba a cargo primordialmente de las rentas y finanzas del Virreinato –tareas asumidas posteriormente por la Secretaría de Hacienda–, además del Tribunal de Minería y la Academia de San Carlos, que pasaron a la jurisdicción de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.**
- 3. El Departamento Tercero dividía sus labores en tres grandes ramos: tribunales y asuntos eclesiásticos, posteriormente asumidos por la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos; Salud,**



Virrey Juan Vicente de Güemes Pacheco de Padilla y Horcasitas, segundo conde de Revillagigedo (1789-1794).
Durante su gobierno se expidió el Reglamento de la Secretaría de Cámara de Virreinato, el 31 de marzo de 1790.

ORIGEN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

Asistencia Pública, Hospitales y Monte de Piedad y el jardín botánico, así como los consulados de comerciantes y el resto de las intendencias. Todo ello posteriormente fue absorbido por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.

4. Finalmente, el Departamento Cuarto atendía todos los negocios militares, y de él brotó la Secretaría de Guerra.

Brevemente hablando, las cuatro Secretarías de Estado y del Despacho del México independiente fueron efecto sucedáneo de la cuatripartición departamental de la Secretaría del Virreinato, entre las cuales se dividió,

CUADRO 2

PLANTA DE FUNCIONARIOS DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES E INTERIORES EN 1821

CARGO	SUELDO (pesos)
Oficial mayor 1o.	4 000.00
Oficial mayor 2o.	3 000.00
Oficial segundo 1o.	2 500.00
Oficial segundo 2o.	2 000.00
Oficial 3o.	1 000.00
Oficial 4o.	1 000.00
Oficial 5o.	1 000.00
Oficial 6o.	1 000.00
Oficial 7o.	900.00
Oficial 8o.	600.00
Un archivero con honores de oficial de Secretaría	1 000.00
Dos oficiales de archivo	1 200.00
Un portero	600.00
Dos ordenanzas	120.00
Cuatro escribientes	1 600.00
TOTAL	21 520.00

FUENTE: Reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, de noviembre 8 de 1821. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*.

permaneciendo en esencia la configuración de sus cuatro departamentos: el Segundo se convirtió en la Secretaría de Hacienda; el Tercero en la de Justicia y Negocios Eclesiásticos; el Cuarto en la de Guerra; y el Primero, más la mitad del Segundo y la mitad del Tercero, en la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. Asimismo, el perfil de la organización administrativa fue conservado intacto: el antiguo oficial mayor, los demás oficiales y los escribientes permanecieron como antaño, y cada una de las cuatro Secretarías de Estado calcó la planta y el número de servidores públicos de aquella Secretaría del Virreinato, sin cuidar las diferencias sustanciales de los ramos administrativos que les correspondían.⁸

Por cuanto al personal de la antigua administración virreinal, la Secretaría de Hacienda integró su planta mediante el reclutamiento de los servidores fiscales de la extinta Real Hacienda, en tanto que la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores absorbió la mayor parte de los cometidos que antaño ejercía ésta, además de los propios que el Estado recién gestado debía desempeñar.

2. El nacimiento en 1821: la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores

Además del potencial organizativo que legó la Secretaría del Virreinato; la administración pública mexicana nació al tenor de las reformas inspiradas por el Iluminismo del siglo XVIII. La Ilustración se había desenvuelto principalmente en Francia, Prusia y España, y bajo sus nociones de racionalidad política impulsó nuevos conceptos sobre el rendimiento y el desempeño gubernamental, principalmente los relativos al fomento del desarrollo material e intelectual del ser humano. To-

⁸ La planta de la Secretaría del Virreinato no varió mucho de 1756 a 1806. A su cabeza se desempeñaba el Secretario, quien era asistido por el oficial mayor y otros ocho oficiales, además de dos escribientes y un portero. Linda Arnold. *Bureaucracy and bureaucrats in Mexico City: 1742-1835*. The University of Arizona Press, p. 33. 1988. La planta de funcionarios de las cuatro Secretarías de Estado en 1821 mantuvo incólume el concepto organizativo de la Secretaría de Cámara del Virreinato, que fue cuadruplicado: se suprimió el cargo de Secretario de la Cámara, pero en cada una de las Secretarías se establecieron dos oficiales mayores, más ocho oficiales, un archivero, un portero, dos mozos y cuatro escribientes. (Reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, de 8 de noviembre de 1821.) Secretaría de la Presidencia, *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Cinco volúmenes, tomo I, p. 41. México, 1976.

caba a los gobiernos implantar las medidas que condujeran a la felicidad, noción que encerraba la creación de condiciones favorables al desarrollo del hombre por cuanto a sus medios de vida, educación y moralidad. Las instituciones administrativas debían propiciar el entrenamiento del ser humano para hacerlo más productivo, animar su salud, fomentar su ilustración y nutrir su potencial de participación en los asuntos colectivos. Durante la segunda mitad del siglo XVIII se difundió la noción de *ciudadanía*, que poco a poco sustituyó a la de súbdito.



José Manuel de Herrera primer titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (octubre de 1821-marzo de 1823).

Todos estos deberes se sintetizaron en lo que en aquellos tiempos se denominaba *administración interna*, cuyas ramas se extendían al cuidado de la vida física individual, las relaciones sociales y las actividades económicas. La administración interna era, sustancialmente, una representación de lo que en España se conocía como gobernación y, más ampliamente, como fomento.⁹ El siglo XIX usufructuó estos progresos, y la naciente ciencia de la administración pública, que abarcaba todos estos deberes, se convirtió en “la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de la conservación de estas mismas relaciones”.¹⁰

Pensamiento como éste era vigente y cultivado en México en los inicios del siglo XIX, de modo que fue natural que el Estado naciente asumiera como deberes propios el cuidado de la salud y el fomento de la educación, así como la administración de los asentamientos humanos y la promoción de la cultura, las bellas artes y la economía. Al mismo tiempo, frente a la noción de *interioridad* de los deberes del Estado, se desenvolvió, por contraste, el concepto de *exterioridad*, que en los países europeos derivó en dos Secretarías de Estado diversas, pero no en México, cuyos cúmulos de competencias de ambos signos recayeron en la misma institución: la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. Sin embargo, el peso de la especialidad de ambos cometidos fue empujando gradualmente a su separación, hasta que de una dependencia se desprendieron dos diferentes.

Como lo hemos hecho saber, la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores nació en noviembre 8 de 1821. Su objeto era atender los siguientes negocios públicos:

1. Relaciones diplomáticas con las cortes extranjeras;
2. Dirección General de Correos y compostura de caminos, calzadas, puentes y demás, y
3. Todo lo demás que sea puramente de Estado.

Este cúmulo de deberes, que aún no representan mucha desagregación,

⁹ En España las experiencias sobre la administración de estos cometidos del Estado moderno, además de los dos ministerios de Gobernación antes mencionados, derivaron en la posterior creación del Ministerio de Fomento en 1832, según proyecto de Javier de Burgos en su “Exposición a Fernando VII”. Mesa Segura Antonio, *Labor administrativa de Javier de Burgos*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1946.

¹⁰ Bonnin, C.J.B. *Compendio de los principios de administración*. Imprenta de don José Palacios, pp. 35-36. Madrid, 1834.

muestran una variedad de actividades que difícilmente podía ejecutar una sola dependencia administrativa, y requería el concurso de personal cuyas cualidades profesionales eran ciertamente diversas: oficiales de cancillería y diplomáticos, junto con ingenieros de obras, funcionarios postales y servidores públicos dedicados a la política interior.

Las segundas funciones eran, por decirlo de algún modo, competencias innatas, pues el servicio postal tenía medio centenar de años de experiencia acumulada, en tanto que las obras públicas habían sido una responsabilidad atendida por los consulados de comerciantes por varias décadas mediante el procedimiento de concesión. Las cuestiones políticas internas y la política exterior, en contraste, eran funciones adquiridas por un nuevo Estado, que debía aprender haciendo.

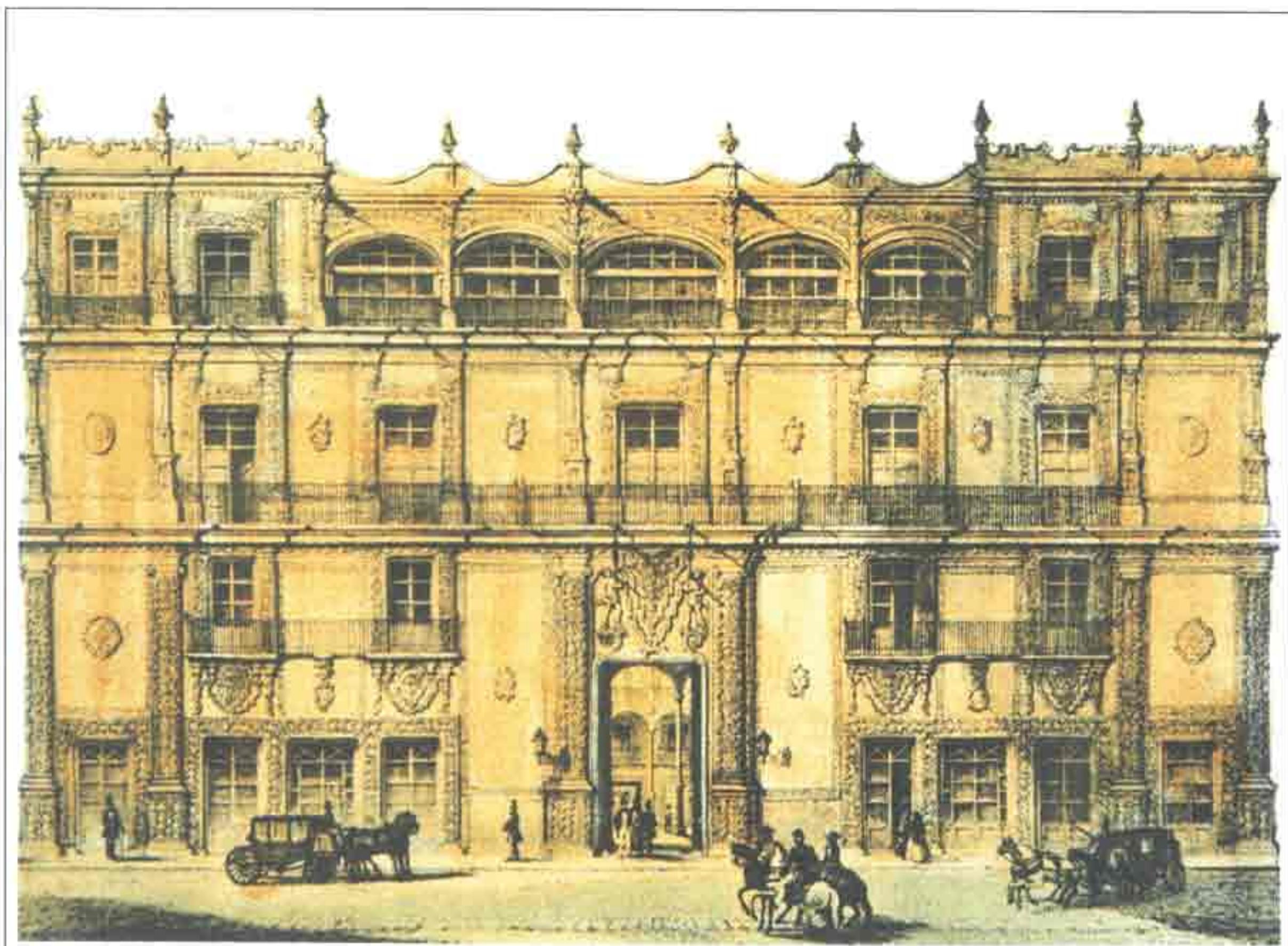
La respuesta fue la organización administrativa seccional diseñada por el primer titular del ramo, José Manuel Herrera, quien distribuyó los negocios atendiendo la noción de *actividad funcional*, es decir, con referencia al objeto de la Secretaría, y que correspondía a los ramos de Estado, Gobierno, Beneficencia y Fomento. La organización era la siguiente:

SECCIONES	ACTIVIDAD
Primera	de Estado
Segunda	de Gobierno
Tercera	de Beneficencia
Cuarta	de Fomento

Sección de Fomento. Atendía una variedad de trabajos, tales como los relativos a la minería, comercio, industria, colonización y artes aplicadas, además de la instrucción pública.

Sección de Beneficencia. Tenía a su cargo la asistencia social, además de la administración del Fondo Piadoso de las Californias —un antiguo fideicomiso, formado por la Compañía de Jesús, para colonizar California. Ambas secciones, como lo advertimos, se nutrieron con los cometidos del Departamento Segundo de la Secretaría de Cámara del Virreinato.

Sección de Gobierno. Le competía lo referente al orden y la tranquilidad públicas, y más en lo general, la gobernación interior del país y las relaciones con las autoridades políticas instituidas, tales como las diputaciones provinciales, los ayuntamientos y los diputados del Con-



Casa del emperador Iturbide.

greso. Esta sección fue un desdoblamiento del Departamento Tercero de aquella Secretaría del Virreinato.

Sección de Estado. Era responsable de “los asuntos diplomáticos que puedan ocurrir con las cortes extranjeras y sus ministros y agentes cerca de nuestro Gobierno”, si bien sus responsabilidades eran aún muy tiernas porque la Regencia del Imperio apenas estaba en funciones desde cinco meses atrás. No obstante, la Secretaría, a través de la Sección de Estado, ya había establecido relaciones amistosas con Perú, Chile y Guayaquil, también recientemente independizados, y se había previsto tratar buenos vínculos diplomáticos con la República de Norteamérica.¹¹

Había nacido el Estado mexicano, y así lo estaba haciendo saber a otros Estados, a través de su Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.

¹¹ Memoria presentada al Soberano Congreso Mexicano por el secretario de Estado del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores. Firmada por José Manuel Herrera en marzo 8 de 1822. Alejandro Valdés, impresor de la Cámara del Imperio. México, 1822.

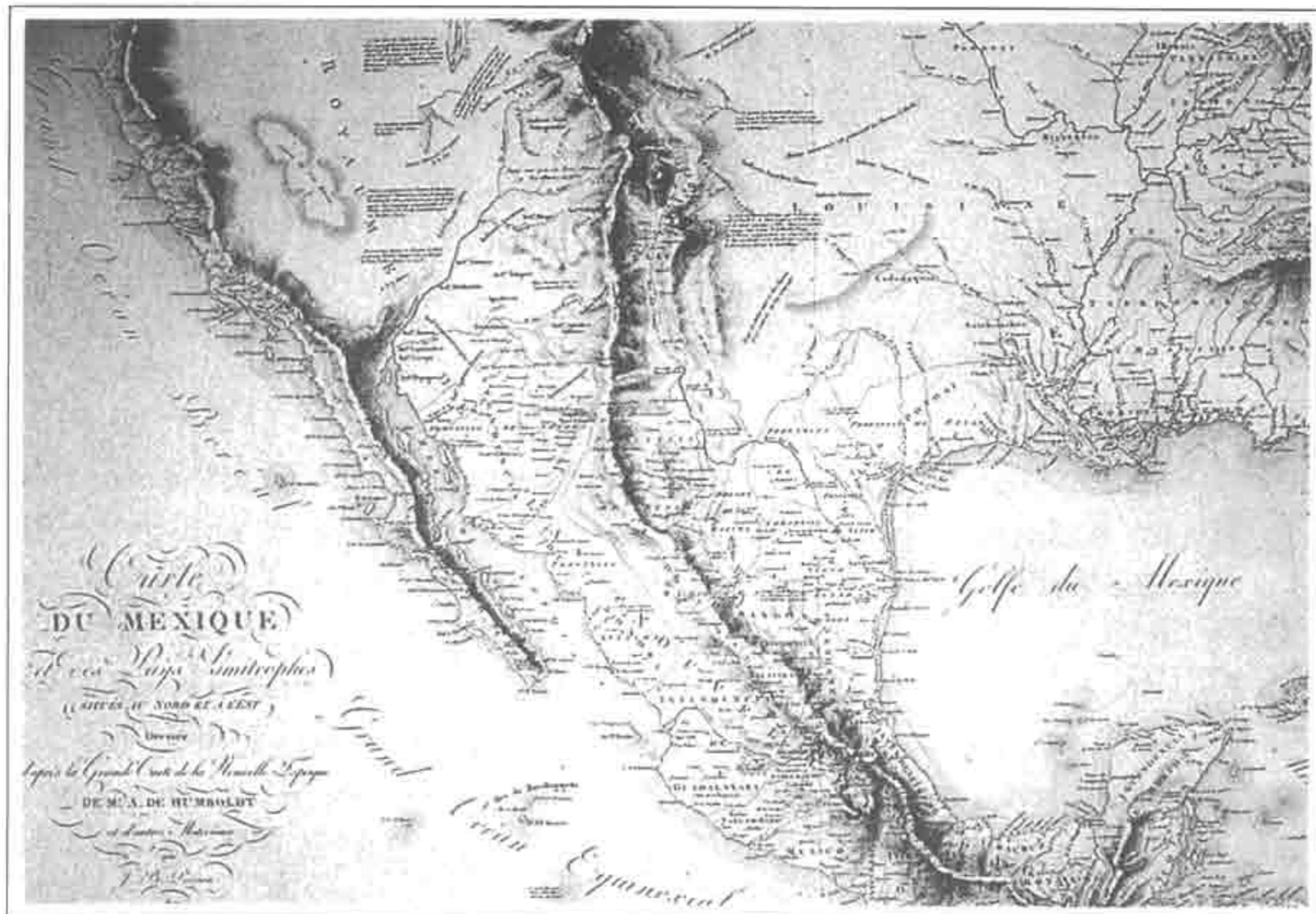
Capítulo II. DEL IMPERIO A LA REPÚBLICA (1821-1836).....	15
1. Las actividades primigenias: desempeño de la diplomacia	20

II. DEL IMPERIO A LA REPÚBLICA: 1821-1836

Antes de entrar al examen de los sucesos relativos a la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, haremos una relación sucinta de los acontecimientos históricos que se vivieron entre 1821 y 1836, en el México de entonces.

La supresión de la dominación hispánica liquidó de un golpe al Virreinato, pero no la organización monárquica que serviría de fundamento al régimen que, virtualmente, encabezaría un príncipe de la Casa Real. Ante la imposibilidad de este proyecto, y a través del tránsito de dos regencias, vino al fin a constituirse un imperio a partir de 1821, y por consiguiente su organización política adoptada estuvo en consonancia con sus principios. Después surgió la República, primero federal, luego central, y pasado el tiempo, las desavenencias entre los mexicanos abrieron la puerta al Segundo Imperio. La primera República federal fue organizada con base en 20 entidades federativas, además de algunos territorios dependientes del Gobierno nacional. Guatemala, que por voluntad propia se había agregado al Imperio, una vez fenecido éste se separó para añadirse a la República Centroamericana. El mismo camino siguió después Tejas, y posteriormente toda la Alta California y Nuevo México, además de parte de Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas, tras la guerra declarada por Estados Unidos a México para facilitar el despojo de gran parte de su territorio.

Una mañana del 28 de septiembre de 1821, Iturbide convocó a la Junta Provisional Gubernativa que debía sentar bases para el nuevo Estado independiente y, en presencia del Virrey O'Donojú, juró el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Esa misma noche se redactó el Acta de Independencia. De inmediato se formó la Regencia, encabezada por el antiguo virrey, y para el despacho de los asuntos públicos se formaron cuatro Secretarías de Estado. El 22 de febrero del año siguiente cesó en sus funciones, una vez que inició sus actividades el Primer Congreso. Con este hecho, el país quedó dividido entre los liberales y los conservadores, encabezados por Iturbide. Debido a que la Regencia no avanzó



Mapa del Territorio Mexicano (principios del siglo XIX).

nada con respecto al principio de la Casa de Borbón, las Cortes de España declararon nulos los Tratados de Córdoba y enviaron a México comisionados para tratar con los gobiernos de los países independizados.

En mayo 22 de 1822, cuando el Congreso se abocaba a reglamentar la Regencia, Iturbide asumió el poder apoyado por el ejército y la muchedumbre, que forzó a ese cuerpo de representantes a aceptar su entronización, que se verificó el 21 de julio. Muy pronto cundió la oposición, encabezada por Guadalupe Victoria y Santa Anna, apoyados por Bravo y Guerrero, quienes ampliaron la rebelión al sur del país.

Los comisionados españoles no pudieron emprender las negociaciones con Iturbide, ya que sus opositores lo fueron confinando a la ciudad de México. Todo culminó la noche de marzo 22 de 1823, cuando Iturbide abdicó a la corona y fue sustituido por el Supremo Poder Ejecutivo, un triunvirato integrado por los vencedores.

La abdicación fue denegada, por considerarse la entronización fuera del derecho, toda vez que el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba quedaron declarados insubsistentes. El Supremo Poder Ejecutivo procedió a suprimir las capitánías generales y a negociar los primeros empréstitos con Inglaterra, además de extinguir todo aquello que recordara al régimen monárquico.



Palacio Nacional de México.

Ésta es la época en la cual nacen los prosélitos del federalismo y del centrismo. Todo, sin embargo, propendía al régimen federal, y así ocurrió, pues el Congreso expidió el Acta Constitutiva de la República federal el 7 de noviembre de 1823, mientras el país se preparaba para repeler los intentos de Fernando VII por reconquistar a México.

El 19 de julio de 1824 Iturbide fue pasado por las armas, por motivo de volver al país, que le estaba prohibido, pero lo ignoraba; en tanto que los federalistas y los centristas se esforzaban por alcanzar el poder. Lo lograban, pero juntos: Victoria, federalista, ocupó la Presidencia de la República; Bravo, centralista, se encargó de la Vicepresidencia.

El conato de reconquista produjo la animadversión hacia los españoles radicados en México, de modo que en mayo 10 de 1824 se procedió a expulsar del país a muchos de ellos. Para entonces ya estaban formadas las logias masónicas: los yorkinos, acaudillados por Alpuche y Zavala, y los escoceses, donde destacaba Bravo.

En este ambiente político se desarrollaban los procesos de sucesión presidencial en 1828. Los yorkinos se inclinaron por Guerrero en tanto que los escoceses lo hicieron por Gómez Pedraza. La disputa, muy enconada, redituó en las diputaciones para los yorkinos, pero las

senadurías y la Presidencia de la República fueron para los escoceses, quienes, inconformes, se levantaron en armas y depusieron al presidente de la República. El Congreso anuló las elecciones y nombró a Guerrero como presidente de la República, en lugar de Gómez Pedraza, quien se había exiliado, nominando a Anastasio Bustamante para la Vicepresidencia.

En marzo 20 de 1829 se decretó la expulsión generalizada de los españoles. Con esta disposición concluía el mandato de Victoria, en tanto que Guerrero asumía la titularidad del Poder Ejecutivo en abril del mismo año. Este decreto dividió a las familias mexicanas, pues muchos parientes eran peninsulares, y provocó la salida de los capitales junto con los expulsos.

A mediados de 1829 desembarcó cerca de Tampico el general español Isidro Barradas, con el objeto de invadir México e instigar una rebelión generalizada en el país; pero en septiembre había sido derrotado totalmente, luego de haber proclamado la restauración del Virreinato, que quedó sin efecto.

No permaneció mucho tiempo la unidad mexicana que hizo abortar el último intento de reconquista de España, y pronto el vicepresidente Bustamante se opuso al presidente Guerrero, iniciándose las hostilidades. En tanto se llevaban a cabo los combates militares, a Guerrero le sucedieron varios presidentes y un triunvirato, hasta que la derrota del Caudillo del Sur facilitó el acceso al poder a Bustamante. El Congreso, reunido en enero de 1830, declaró inhabilitado a Guerrero y ratificó a Bustamante. El desenlace de estos sucesos fue la traición a Vicente Guerrero y su ejecución en febrero 14 de 1831.

La muerte del héroe de la Independencia no desanimó a los insurrectos, que luego de varios combates derrotaron a Bustamante y reinstalaron en la Presidencia a Gómez Pedraza. Así, habiendo obtenido una votación mayoritaria para ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo, antes de la conjura de la Acordada que lo desplazó, Gómez Pedraza retornó al poder en diciembre de 1832. Sin embargo, su mandato era transitorio. En marzo de 1833 ocupó la Presidencia Santa Anna, y la Vicepresidencia Gómez Farías.

Vino entonces un curioso proceso de seis alternaciones a la cabeza del Ejecutivo, entre Santa Anna y Gómez Farías y en estos vaivenes se verificó la Primera Reforma. Entre varias medidas de gran trascendencia, destacó la supresión de los votos monásticos, la clausura de la Universidad y la extinción de la coacción civil para el pago de los diezmos; se ejerció el Patronato y se dio libertad a hombres y mujeres

enclaustrados, para que abandonaran los conventos. Una vez retomada la Presidencia, Santa Anna suprimió las leyes reformistas y reconstituyó el antiguo estado de cosas, hasta que abandonó el cargo en enero de 1835.

No faltaba mucho para que México comenzara a perder grandes trozos de su territorio. Esto se inició con la rebelión de los colonos tejanos, estimulados por Estados Unidos. Santa Anna, que conducía la campaña de Texas, derrotó a los colonos en Álamo, en donde perecieron todos sus defensores, para tiempo después caer en manos de los enemigos y ser enviado a Washington, como prisionero, y luego a México en enero de 1837.

Para entonces el país se encaminaba al régimen centralista. En noviembre de 1835 el Congreso se había manifestado a favor de una nueva Constitución, que emergió en 1836 con la denominación de las Siete Leyes .



Manuel Gómez Pedraza.

Fue entonces cuando España reconoció a México como país independiente. Esto ocurrió en diciembre 28 de 1836.*

1. Las actividades primigenias: desempeño de la diplomacia

Desde su origen, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores tuvo a su cargo la difícil, compleja y perseverante función de negociar el reconocimiento de México como Estado y, por consiguiente, como país independiente de la Corona Española. Por un lado, esta institución de la administración pública desplegó una estrategia diplomática encaminada a conseguir dicho reconocimiento, principalmente por parte de potencias tales como Inglaterra, Francia y Estados Unidos; en tanto que, por el otro, prodigó sus esfuerzos para organizar a la milicia nacional, para que ayudara a las fuerzas armadas a repeler los esfuerzos hispánicos de tornar al estatuto anterior. Al mismo tiempo, para facilitar las arduas faenas diplomáticas, explayó incisivas actividades consulares, que sirvieron de prólogo al establecimiento de relaciones políticas con otros países. No menos importante fue la acción de la Secretaría a favor de la configuración definitiva de los límites con los países vecinos, primero con Estados Unidos, y después con Guatemala, cuya escisión del extinto Imperio Mexicano la colocó en condición de país soberano ante la nación mexicana. Por último, debe destacarse su esfuerzo para favorecer los tiernos intentos encaminados a formar una Asamblea latinoamericana, finalmente frustrados.

Las tareas de la Secretaría, en la infancia del Estado mexicano, se encaminaron a patentizar su condición de Estado, invocando el carácter independiente del país. Esta labor fue exitosa en Estados Unidos —la única nación que lo reconocía en 1823— y en los países hermanos del sur, pero resultó más difícil con las potencias europeas. Estados Unidos ya había ubicado en México a varios cónsules, a los cuales se les extendió el *exequátor* —testimonio de reconocimiento otorgado a los cónsules—, y sólo estaba pendiente el nombramiento del ministro plenipotenciario.¹

Las responsabilidades exteriores de la Secretaría estaban, asimismo, fundadas en los problemas limítrofes del nuevo Estado, tanto en el norte

* José María Roa Bárcenas. *Catecismo Elemental de Historia de México*. Secretaría de Gobernación. pp. 215-250. México, 1986 (1862).

¹ Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores presenta a su cargo, leída en la sesión del 8 de noviembre de 1823 e impresa por orden del Soberano Congreso. Imprenta del Supremo Gobierno. México, 1823.



Juan de Dios Cañedo.

como en el sur, donde Guatemala se había segregado, luego del colapso del Imperio Mexicano, formando con otros países la Confederación Centroamericana. Finalmente, la ocupación española del fuerte de San Juan de Ulúa fue sentida en México como una amputación de su soberanía y un ingrediente más de la reticencia hispánica para reconocer al nuevo país como Estado independiente.

Los esfuerzos diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores dieron frutos a finales de 1824, principalmente en el temario relativo a la jurisdicción territorial del nuevo Estado. Guatemala se declaró independiente y envió a México a un ministro plenipotenciario, en tanto que nuestro país correspondió adelantando al secretario de la legación que ahí se instalaría. Por su parte, Chiapas, unida al país en la época del Imperio Mexicano, decidió su permanencia dentro de la nueva República federal.²

Suscrita por Lucas Alamán en noviembre 7 de 1823. No está por demás que expliquemos que el nombre de la dependencia es Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, según consta en el decreto de la Regencia del Imperio Mexicano, así como en esta Memoria. Es un error invertir los términos y situar antes Relaciones Interiores, como lo hace en su Memoria el Secretario José Manuel Herrera. Pasando el tiempo la prioridad de uno y otro ramo se alternó, tanto en disposiciones referentes a las Secretarías de Estado como a las memorias de la propia dependencia, sin que sepamos la razón.

² *Memoria presentada a las dos Cámaras del Congreso General de la Federación por el secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, al abrirse las sesiones del año de 1824 sobre el estado de los negocios de su ramo. Suscrita por Lucas Alamán en enero 11 de 1825. Imprenta del Supremo Gobierno de Estados Unidos Mexicanos, México, 1825.*

CUADRO 3

**TITULARES DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES
EXTERIORES E INTERIORES**

(Octubre 6 de 1821-abril 19 de 1837)

TITULARES	PERÍODO DE GESTIÓN	MEMORIA*
José Manuel de Herrera	1821, octubre 6 1823, febrero 22	1822, marzo 8
Andrés Quintana Roo**	1823, febrero 23-25	
José del Valle	1823, febrero 25 1823, abril 1º	
José Ignacio García Illuesca	1823, abril 2 1823, abril 15	
Lucas Alamán	1823, abril 16 1824, febrero 7	1823, noviembre. 8
Juan Guzmán	1824, febrero 7 1824, abril 23	
Pablo de la Llave	1824, abril 24 1824, mayo 14	
Lucas Alamán	1824, mayo 15 1824, septiembre 21	1825, enero 11
Juan Guzmán***	1824, septiembre 22 1825, enero 11	
Lucas Alamán	1825, enero 12 1825, septiembre 26	
Manuel Gómez Pedraza	1825, septiembre 27 1825, noviembre 9	
Sebastián Camacho Castillo	1825, noviembre 30 1826, julio 8	1826, enero 9
Juan José Espinosa de los Monteros	1826, julio 19 1828, marzo 15	1827, enero 10 1828, febrero 8
Juan de Dios Cañedo	1828, marzo 16 1829, enero 12	1827, enero 8

TITULARES	PERÍODO DE GESTIÓN	MEMORIA*
Manuel Ortiz de la Torre	1829, enero 23-25	
José María Bocanegra	1829, enero 26	1829-?
	1829, noviembre. 2	
Agustín Viesca	1829, noviembre. 3	
	1829, diciembre. 23	
Manuel Ortiz de la Torre	1829, diciembre. 23	
	1830, enero 7	
Lucas Alamán	1830, enero 8	1830, febrero. 12
	1831, junio 2	1831, enero 7
	1832, mayo 20	1832, enero 10
José Ma. Ortiz Monasterio***	1832, mayo 21	
	1832, agosto 19	
Francisco Fagoaga Villaurrutia	1832, agosto 20	
	1832, diciembre. 24	
Bernardo González Pérez de Angulo	1832, diciembre. 26—	
	1833, abril 26	
Carlos García y Bocanegra	1833, abril 27	1833, mayo 20
	1834, enero 11	
Francisco María Lombardo	1834, enero 11—	
	1835, enero 22	
José María Gutiérrez de Estrada	1835, enero 23	1835, marzo 26
	1835, junio 1º	
José Ma. Ortiz Monasterio	1835, junio 2	
	1835, julio 8	
Manuel Díez de Bonilla	1835, julio 9—	
	1835, octubre 28	
José Ma. Ortiz Monasterio***	1835, octubre 28	
	1837, abril 19	

*** Oficial mayor, encargado del Despacho.

** Subsecretario, encargado del Despacho.

* La Memoria era el informe de labores presentado por los Secretarios del Despacho, al término de un año de ejercicio.

FUENTE: José María Bocanegra. *Memorias para la historia de México independiente.*



Por otra parte, Estados Unidos nombró a un ministro plenipotenciario, en tanto que Pablo Obregón recibió el beneplácito como embajador mexicano en ese país. Pero quizá el acto más trascendental de la diplomacia ejercitada desde la Secretaría fue el hecho que Inglaterra hubiera nombrado ya a un cónsul general y varios cónsules más en nuestro país.

Las faenas diplomáticas de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores habían dado un gran fruto, y pronto habría más, pues Inglaterra nombró en 1825 a dos ministros plenipotenciarios para México y celebró un tratado de amistad, navegación y comercio con nuestro país, aunque aún faltaba el refrendo del Gabinete. Para entonces ya estaban debidamente constituidas las embajadas en Londres, Washington y Bogotá, y se había enviado a un agente a los Países Bajos. El Servicio Exterior se estaba ampliando a los países alemanes, y tanto Prusia como Hamburgo habían nombrado representantes para nuestro país, además del cónsul que este último había enviado para afianzar las relaciones comerciales. El broche de oro de estos progresos fue la capitulación de los defensores del fuerte de San Juan de Ulúa el 23 de noviembre del mismo año y de dos buques españoles que venían en su auxilio, quedando cerrado por fin el último capítulo de la dominación hispánica en México.³ En efecto, el factor de territorialidad como asiento del ejercicio de la soberanía del nuevo Estado estaba completo, toda vez que la debilidad de la flota hispánica en el Caribe modificó la geopolítica naval en todo el Continente, limitando el potencial militar de España y sus ambiciones de reconquista.

El nuevo estado de cosas en América repercutió en Europa, y México sacó provecho nombrando a un cónsul en Gibraltar, bastión militar británico encajado en pleno territorio español. Las labores consulares, pues, servían de cabeza de playa para la estrategia diplomática que rindió dividendos en Bélgica, en donde se había establecido a un agente de negocios, en tanto que el rey de los Países Bajos había hecho lo propio en nuestro país, a través del nombramiento de un cónsul general para la capital de la República y un vicecónsul para Veracruz. Este hecho anunciaba la inminente aceptación de la Legación mexicana en Holanda. Igual camino siguió esta estrategia en Francia, donde la designación de agentes de negocios mexicanos en sus puertos principales fue en

³ *Memoria de los ramos del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores*, leída en las Cámaras del Soberano Congreso en los días 9 y 14 de enero del año de 1826. Signada por Sebastián Camacho. Imprenta del Supremo Gobierno. México, 1826.

paralelo al nombramiento del cónsul general francés para México, además de agentes subalternos en Veracruz, Tampico y San Luis Potosí.⁴

En el mismo sentido eran patentes los progresos consulares en los países germánicos, especialmente en las ciudades de la Liga Hanseática, en cuyo puerto de Hamburgo estaba en funciones un agente de negocios mexicano, en tanto que en el país se había instalado al comisario general de comercio hamburgüés. Prusia había nombrado también a su cónsul, en tanto que el rey de Baviera había tenido una iniciativa similar. Inglaterra conservaba a un encargado de negocios y a un cónsul general, en tanto que Francia, además de los cónsules antes referidos, había enviado al señor Bresson en una misión diplomática especial. Los Países Bajos encomendaron a su cónsul general encargarse de los negocios de su país. Finalmente, la Confederación Helvética nombró en México a un cónsul general. Nuestro país, por su parte, dio a su encargado de negocios en los Países Bajos la doble calidad de agente diplomático y consular, y por cuanto a los tratados que se estaban negociando, se habían concluido los signados con los Países Bajos, Dinamarca y Hannover, y sólo faltaba el de las ciudades hanseáticas. Al efecto, como un adelanto en la política exterior, en 1828 era conveniente que en los Países Bajos se constituyera propiamente una legación y se previera lo propio para Dinamarca y Hannover, debido a los progresos en dichos tratados.

Como se puede advertir, la diplomacia había producido beneficios muy significativos en sus tratos con Estados Unidos, pues se había signado un tratado de amistad, navegación y comercio, que estaba ya en manos de la Cámara de Diputados, para su aprobación. Al mismo tiempo, las negociaciones respectivas a la fijación de nuevos límites con base en el tratado firmado entre ese país y España, en 1819, habían

⁴ El secretario Espinosa entiende muy bien el significado de los progresos políticos habidos merced a los agentes comerciales; con referencia a lo mencionado, comenta que “los dos primeros hechos podrían referirse a objetos de puro interés y comerciales, pero el segundo ha llenado cuanto vacío se encontraba en la forma del nombramiento del agente de comercio francés, pues ya consta que dicho nombramiento es un acto emanado y propio de su Gobierno, que ha tomado por fundamento de su resolución de colocar el pabellón de la República Mexicana en el rango de cualquier otro de las naciones amigas de Francia . . . La verdadera significación de estos hechos y todas las consecuencias que de ello deban derivarse no se pueden esconder a los ojos del verdadero político, por más que se quieran envolver en interpretaciones gratuitas de benevolencia, o de artificios rastreos de interés”. *Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores de la República Mexicana*, leída en la Cámara de Diputados el 10, y en la de Senadores el 12 de enero de 1827. Signada por Juan José Espinosa de los Monteros. Imprenta del Supremo Gobierno. p. 8. México.

tenido un sustancial progreso, y al efecto México había integrado una comisión para la realización de las exploraciones de los territorios del caso, a cuya cabeza se nombró a don Manuel Mier y Terán. A pesar del fallecimiento del embajador mexicano en Washington, la marcha de los negocios de la legación mexicana siguió un curso normal, habida cuenta del encargo que se hizo en el secretario de la misma.

Menos dificultades había para el estrechamiento de relaciones políticas y mercantiles con los pueblos hermanos del sur, principalmente con Colombia, Centroamérica, Chile, Buenos Aires y Perú, cuando estaba proyectándose la convocatoria de una gran reunión de los países de la región, en Panamá. México ofreció, para la continuación de sus trabajos, los cuales afrontaban serias dificultades para su realización, que la sede fuera la villa de Tacubaya. En cuanto a Colombia, las relaciones eran muy buenas, a pesar de que por problemas internos del país hermano se había retirado de México al ministro plenipotenciario, pues los vicecónsules seguían a cargo de las faenas mercantiles en Veracruz, Acapulco y San Blas, toda vez que el embajador mexicano seguía despachando en Bogotá. Muy meritorio era que la República Centroamericana conservara a su ministro plenipotenciario en México, a pesar de la guerra civil en que se debatía.⁵

Para adelantar las negociaciones relativas al tratado de amistad, navegación y comercio con Inglaterra, que se mantenían estancadas por dos años, se envió a Europa a don Sebastián Camacho, antiguo titular de la Secretaría, quien logró llevar a buen término la encomienda y, de paso, adelantar en trabajos similares con otros Estados de ese continente. Un punto problemático era el de los límites sureños de México y los dominios británicos en Belice, por lo que para precisarlos se comisionó a una persona para hacer las exploraciones respectivas en Yucatán. En Londres también se signó un tratado idéntico con los Países Bajos y una convención comercial con Prusia, que incluyó la asignación a México de la categoría de nación mercantilmente más favorecida. En París, por su parte, se afianzaron las relaciones comerciales, ya trabadas poco antes, gracias a la formalización del nombramiento de los cónsules franceses en México, toda vez que se firmaron tratados de amistad, navegación y comercio con Hannover, Lubec y Hamburgo, así como con Dinamarca, y se dejaron adelantadas las negociaciones para signar otro con el reino de Suecia.

⁵ Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de la República Mexicana, leída en la Cámara de Diputados el 8 y en la de Senadores el 10 de enero de 1829. Signada por Juan de Dios Cañedo en enero 1º de 1829. Imprenta del Águila. México, 1829.



José María Bocanegra.

En 1828 los progresos diplomáticos y consulares, como efecto de la política exterior, dejaron de redituar al país. Los graves problemas que se dejaron sentir por entonces en la política interior tuvieron una grave repercusión en el extranjero, particularmente por las grandes divisiones políticas que sufría la nueva república. La correspondencia diplomática daba cuenta de ello; en sus páginas los representantes de otros países hacían manifiesta su creciente desconfianza hacia un país inestable y escindido en disputas y partidos. Los lamentables efectos de esta situación se extendían a otros aspectos, principalmente los relativos a las reservas con las que la inversión extranjera observaba al país y, más peligrosamente, reanimaban los proyectos españoles de someter a su dominio a nuestro país.⁶ Ésta era la situación interna y externa cuando Lucas Alamán reasumió la titularidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.

2. Reactivación de la labor diplomática

La penosa situación por la que pasaban las relaciones exteriores de México ocuparon buena parte del tiempo de su nuevo titular. La tarea no era nada fácil, pues parte de la desconfianza y el descrédito exterior nacía del incumplimiento del pago de los empréstitos hechos al país, de los problemas políticos y del desorden de la administración pública,

⁶ El secretario del ramo, Juan de Dios Cañedo, manifestaba, incluso, su preocupación por la posibilidad de una intervención externa debido a la lamentable situación política por la que pasaba el país. *Ibid.* p. 8.

**Capítulo II. DEL IMPERIO A LA REPÚBLICA
(1821-1836).**

2. Reactivación de la labor diplomática	29
3. Organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores	36



José María Bocanegra.

En 1828 los progresos diplomáticos y consulares, como efecto de la política exterior, dejaron de redituar al país. Los graves problemas que se dejaron sentir por entonces en la política interior tuvieron una grave repercusión en el extranjero, particularmente por las grandes divisiones políticas que sufría la nueva república. La correspondencia diplomática daba cuenta de ello; en sus páginas los representantes de otros países hacían manifiesta su creciente desconfianza hacia un país inestable y escindido en disputas y partidos. Los lamentables efectos de esta situación se extendían a otros aspectos, principalmente los relativos a las reservas con las que la inversión extranjera observaba al país y, más peligrosamente, reanimaban los proyectos españoles de someter a su dominio a nuestro país.⁶ Ésta era la situación interna y externa cuando Lucas Alamán reasumió la titularidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.

2. Reactivación de la labor diplomática

La penosa situación por la que pasaban las relaciones exteriores de México ocuparon buena parte del tiempo de su nuevo titular. La tarea no era nada fácil, pues parte de la desconfianza y el descrédito exterior nacía del incumplimiento del pago de los empréstitos hechos al país, de los problemas políticos y del desorden de la administración pública,

⁶ El secretario del ramo, Juan de Dios Cañedo, manifestaba, incluso, su preocupación por la posibilidad de una intervención externa debido a la lamentable situación política por la que pasaba el país. *Ibid.* p. 8.

dentro de la cual la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores era la cara visible. Y uno de los aspectos ostensibles de esta institución de la administración pública era su Cuerpo Consular, numéricamente reducido y poco apto para atender sus funciones.⁷

Sólo permanecía en el país el ministro plenipotenciario de Centroamérica, en tanto que Chile hacía lo propio con su encargado de negocios, y Colombia mantenía varios cónsules. Por su parte, México conservaba su legación en Colombia. En consecuencia, la SREI puso especial énfasis en fortificar las relaciones con las naciones hermanas de América del Sur: Brasil nombró a un agente diplomático, y se dieron los primeros pasos para iniciar las negociaciones de un tratado de amistad y comercio. Con Chile se concretaron relaciones cuando este país nombró, formalmente, a un ministro plenipotenciario, y poco después se signó un tratado de amistad, comercio y navegación.⁸ Dentro de la misma línea de acción, con base en la Ley de mayo 25 de 1831, se instituyeron dos legaciones: una para Guatemala –cuya misión era, además, adelantar en los trabajos de trazo de límites fronterizos–, que quedó establecida en 1831, y la otra para América del Sur, que estaba por ser establecida. En reciprocidad, Guatemala nombró a un ministro plenipotenciario en México.

Las relaciones diplomáticas con Estados Unidos se mantenían en una situación buena, a pesar de que México había retirado el beneplácito a su ministro plenipotenciario, a lo cual accedió aquel país, nombrando en sustitución a Antonio Butler como encargado de negocios. El que el antiguo embajador hubiera intervenido en los asuntos internos del país fue motivo suficiente para ejercitarse la acción comentada. Esta situación no imposibilitó que se signara con los Estados Unidos un tratado de amistad, comercio y navegación, dentro del cual se consignaron las negociaciones fronterizas.

⁷ Alamán, consciente de las deficiencias de la planta diplomática y consular, y de la Secretaría a su cargo, comentaba que “estas escaseces de agentes de la República en países extranjeros es una de las causas que más obran en el descrédito nacional, pues ellas no se atribuyen a falta de recursos de la Nación, como que su riqueza es conocida, sino a los vicios de la administración y a las continuas inquietudes que por ellos suscitan”. *Memoria de la Secretaría de Estados y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores*, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados el día 12 de febrero, y en la de Senadores el día 13 del mismo mes. Signada por Lucas Alamán en febrero 12 de 1830, Imprenta del Águila, p. 9. México 1830.

⁸ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores*, presentada por el secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en la de Diputados el día 7 y en la de Senadores el 8 de enero de 1831. Signada por Lucas Alamán en enero 5 de 1831. Imprenta del Águila. México 1831.



José María Ortiz Monasterio. Óleo sobre tela pintado por Pelegrin Clavé (1860).
Colección privada de la familia Ortiz-Monasterio Castellanos.

La llegada del enviado de Francia, señor Bresson, como la de los anteriores comisionados ingleses, no tenía más motivo que la de evaluar la posibilidad efectiva de establecer relaciones diplomáticas formales, toda vez que varios de los convenios celebrados con los países europeos eran casi letra muerta, incrementando, con mucho, el descrédito del país. Tanto las embajadas como los consulados en aquel continente, a pesar de que continuaban funcionando con normalidad, atendían tareas que se reducían a meros asuntos rutinarios.

El desarreglo de las actividades diplomáticas había generado dos tipos de relaciones con los Estados europeos: unas formales y establecidas dentro de los hábitos de la diplomacia internacional, que se llevaban a cabo con Inglaterra, Hannover, Dinamarca, las ciudades hanseáticas y los Países Bajos; otras concebibles más como transacciones irregulares, ajenas a las normas de la diplomacia, que no alcanzaron la debida formalización, y que se habían establecido con Prusia y Francia. Finalmente, había una ausencia absoluta de relaciones con España.

Los vínculos diplomáticos con Europa comenzaron a mejorarse gracias a que Francia había dado un reconocimiento generalizado a la independencia de los países americanos y estaba en disposición de nombrar a un ministro plenipotenciario. Para sacar provecho de la situación, el embajador mexicano en Londres, Manuel Eduardo de Gorostiza, fue comisionado para emprender las negociaciones respectivas en París. Fue, asimismo, de mucha ayuda el que se comenzaran a cumplir los compromisos contraídos con relación a los créditos otorgados a nuestro país. Finalmente, continuaron las negociaciones para la firma de tratados con Prusia y Francia para formalizar las relaciones diplomáticas, así como los correspondientes con Sajonia, Suecia, Wurtemberg, Baviera y la Confederación Helvética. Era esperado el ministro plenipotenciario de Francia, así como el de Prusia, y la Secretaría estaba por arreglar lo necesario para establecer las legaciones mexicanas en París y Berlín.⁹

El vigor de la diplomacia ejercitada por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores se encaminaba, en breve tiempo, a rescatar la confianza en México y hacer fluir nuevamente los capitales destinados

⁹ Satisfecho, Lucas Alamán, Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores declaró que “así es como las relaciones exteriores de la República han ido adquiriendo el carácter y consistencia que era conveniente al decoro de la Nación. Han desaparecido las declaraciones, las transacciones irregulares, que sólo tenían por objeto asegurar momentáneamente los intereses del comercio, sin compromiso político y, en su lugar, se han celebrado tratados en forma, en que se reconoce el derecho soberano de la Nación para entrar en estos pactos”. Memoria citada, pp. 3-4.

para ser invertidos en las industrias y las minas, a favorecer el comercio y a facilitar la construcción y reparación de caminos, como ocurría en 1824 y 1825. Estos hechos, que destacaban condiciones internas más prósperas, se reflejaban en las relaciones externas por la confianza producida en los inversionistas foráneos. Era indudable que las posibilidades de la política exterior dependían, sobre todo, de lo que la política interior lograra en cuanto a consenso y armonía entre los mexicanos. Y una prueba a favor de esto fue la unidad nacional que se acrisoló cuando España, con un ejército de 3 500 efectivos, invadió suelo nacional a través del río Pánuco y sufrió una gran derrota.

Sin embargo, el desempeño de la diplomacia aún no obedecía a reglas profesionales, de modo que en 1830 la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores se dio a la tarea de desarrollar procedimientos de política exterior debidamente metodizados. Lucas Alamán, a la cabeza de la Secretaría, determinó que en adelante las reglas de la política exterior mexicana serían las siguientes: “el derecho público mexicano será enteramente uniforme para todas las naciones que hayan contraído relaciones solemnes con la República; ninguna distinción, ningún privilegio se concederá a la una sobre las otras; las que no hayan celebrado iguales compromisos están sujetas a un gravamen especial en su comercio con nosotros, dejando a su voluntad, según las circunstancias y consideraciones particulares que respecto de ello obren, en ponerse en un pie de perfecta igualdad con las primeras, mediante las mismas condiciones”.¹⁰

Además, la Secretaría dispuso que ningún agente consular extranjero sería aceptado sin que previamente hubiera nombrado en el país un agente diplomático, cuyas competencias generalmente son más extensas que las relativas a los anteriores. Con esta medida, las relaciones exteriores daban el lugar debido a las funciones diplomáticas, sin perjuicio de aquellas otras consulares de carácter esencialmente mercantil. Para el año siguiente, la política exterior había sido arreglada cabalmente, se desenvolvía con base en procedimientos uniformes, fijaba reglas estrictas para la signación de tratados y evitaba la confusión entre las funciones diplomáticas y consulares. Hay que consignar, sin embargo, que las faenas consulares habían adquirido un trato digno, pues la Secretaría juzgaba que en la medida en que las relaciones exteriores de la República estaban fundadas en el comercio, ello impedía que se involucrara en las graves cuestiones políticas, que ocupaban

¹⁰ *Ibid.*



entonces a las grandes potencias europeas, y así el país podía dedicarse a construir sus instituciones nacionales.¹¹

Una actividad tan intensa en los ramos diplomático y consular demandó incrementos presupuestales, que el titular de Relaciones Exteriores e Interiores expresó como indispensables desde el año de 1828. La Secretaría estaba creciendo a partir, precisamente, de uno de sus objetos esenciales: la política exterior.¹²

Juan de Dios Cañedo fue comisionado, con carácter de embajador extraordinario, para efectuar un largo periplo por varios países ibero-americanos y, entre otros encargos, promover la renovación de la Asamblea General Americana. Un fruto de sus trabajos fue el tratado de amistad, comercio y navegación que se firmó con el gobierno de Perú, y se adelantó otro más con Chile, que a poco quedó debidamente signado, además de continuar su viaje hacia Bolivia, Buenos Aires y Brasil.¹³ La misión de Cañedo fructificó en Brasil, cuyo gobierno nombró a un encargado de negocios, en tanto que el propio Cañedo pasaría a ese país en calidad de ministro plenipotenciario.¹⁴ Al mismo tiempo, también prosperaron las negociaciones sobre el tratado con Guatemala, toda vez que continuaron los arreglos correspondientes para solucionar el diferendo fronterizo referido al Soconusco. Finalmente para sustituir

¹¹ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores*, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, a las Cámaras del Congreso General al principio de sus sesiones ordinarias del año de 1832. Signada por Lucas Alamán en enero 10 de 1832. Imprenta del Águila, México, 1832.

¹² Espinosa de los Monteros, consciente de esta necesidad, explica que “la extensión ya indicada de nuestras relaciones demanda el establecimiento de mayor número de agentes para conservarlas y adelantarlas hasta el punto de arraigar en los gabinetes europeos la persuasión de que la existencia de los Estados mexicanos, libres e independientes, es firme e incontrastable, y que están en plenitud sus derechos para hacer participantes de los beneficios de esa misma existencia a todos los que se apresuren a reconocerla”. *Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores de la República Mexicana*, leída en la Cámara de Diputados el 8, y en la de Senadores el 9 de febrero de 1828. Signada por Juan José Espinosa de los Monteros en enero 30 de 1828. Imprenta del Supremo Gobierno. p. 6. México, 1827.

¹³ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores*, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados y en la de Senadores el día 20 de mayo de 1833. Signada por Carlos García en mayo 20 del mismo año. Imprenta del Águila. México, 1833.

¹⁴ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores*, presentada por el secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en la de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835. Signada por José María Gutiérrez de Estrada en marzo 24 del mismo año. Imprenta del Águila. México, 1835.

a Manuel Díez de Bonilla como embajador en Centroamérica y Colombia, fue nombrado Mariano Macedo.

El tratado de amistad, navegación y comercio signado con Estados Unidos estaba por publicarse en 1833, pero seguían pendientes algunas definiciones fronterizas, según el artículo 3o. del Tratado de Límites, toda vez que la muerte del General Mier y Terán había embarazado los trabajos respectivos. José María y Lanzas fue nombrado ministro plenipotenciario ante el gobierno de Estados Unidos en lugar de José María Montoya.

Las negociaciones diplomáticas en Europa, cuyos proyectos se encaminaban a darles mayor formalización, habían derivado en sustanciales progresos por cuanto a los tratados con Sajonia, Baviera, Württemberg y la Confederación Helvética. Además, se había dado inicio a negociaciones para explayar los lazos comerciales hacia el reino de Cerdeña. Francia hizo residir aquí a su ministro plenipotenciario, el barón Deffaudis, quien estaba despachando junto con el cónsul general, en tanto que México comisionó a un agente general en tanto nombraba a su ministro plenipotenciario. Sajonia y Prusia también contaban con un cónsul general en México, en tanto que Luis G. Cuevas fungiría como encargado de negocios en ambos Estados, e Ignacio Valdivieso actuaría como cónsul general en las ciudades hanseáticas. La ciudad de Francfort del Main, asimismo, nombró a un cónsul general en México, en tanto que Máximo Garro fue designado ministro plenipotenciario en Inglaterra, en lugar de Manuel Eduardo Gorostiza, para luego ser sustituido por Miguel Santamaría, al tiempo que al puerto de Liverpool se envió a un cónsul para cuidar allí las exportaciones que se hacían hacia México.

A mediados de 1834 España, finalmente, aceptó la independencia de los países americanos y, para aprovechar la circunstancia, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores comisionó al ministro plenipotenciario en Inglaterra, el señor Santamaría, para que iniciara las negociaciones diplomáticas respectivas, a fin de lograr el reconocimiento de la independencia de México.

3.Organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores

La administración pública mexicana respondía a la organización gubernamental típica de la primera mitad del siglo XIX, es decir, contaba con instituciones para la gestión de los asuntos de un Estado referentes a la justicia, hacienda, defensa y asuntos externos. Cada función,

especializada como era, facilitaba la configuración organizativa de la institución respectiva. Así, la Secretaría de Justicia atendía, además, los negocios eclesiásticos, habida cuenta de la vigencia de todo tipo de fueros, entre ellos los del caso; en tanto que las Secretarías de Hacienda y de Guerra hacían lo propio en sus respectivos ramos.

Otro asunto era el de la SREI, cuyo ramo de Relaciones Exteriores no daba señal de duda; no así el de las Relaciones Interiores, dedicado de hecho a la mayor parte de los negocios administrativos, y a los más variados. Para atenderlos, hay que recordarlo, estaba integrada por cuatro secciones: de Estado, de Gobierno, de Beneficencia y de Fomento.

Esta compleja institución de la administración pública lidiaba, pues, con una variedad de ramos, de la más variada índole: se abocaba a la política interior, es decir, gobernaba, y tenía relaciones muy próximas con los jefes políticos, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos. Atendía los bagajes —una carga fiscal a que se sujetaba a agricultores y comerciantes—, la milicia nacional y la seguridad pública. Se encargaba de la estadística, los propios y arbitrios —ingresos municipales— y bienes comunales, además del correo —una empresa pública de gran magnitud—, la salubridad y las vacunas. Sus deberes se explayaban a la asistencia pública y, por tanto, al cuidado de hospitales y hospicios, así como a la instrucción pública (en el Distrito Federal, durante la Primera República y la atención de escuelas, colegios, bibliotecas, el Jardín Botánico, la Academia de San Carlos, las antigüedades y los gabinetes de lectura. Estaba a cargo, asimismo, de la industria, la minería —y su Tribunal y Colegio—, caminos y canales, comercio, agricultura y manufacturas; además, era responsable de los antiguos consulados, cuya dedicación ya no era el comercio, sino la construcción y mantenimiento de carreteras y otras obras públicas. La población y los terrenos baldíos también eran ramos a su cuidado, amén de que durante el régimen federal administraba al Distrito Federal. Finalmente, velaba del Fondo Piadoso de las Californias, una especie de lo que hoy se llama fideicomiso y que, habiendo servido a la Compañía de Jesús para explorar y colonizar California, ahora sostenía una variedad de ranchos y haciendas muy productivas, y disponía de recursos financieros en su mayoría invertidos como préstamos.¹⁵

¹⁵ Lucas Alamán advirtió, desde la infancia del nuevo Estado, de las dificultades evidentes que enfrentaba la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores para despachar sus negocios: “no es fácil explicar menudamente los pormenores de las tareas que ha ocasionado la expedición de tan delicados negocios, la inmensa correspondencia a que ha dado lugar, a la multitud de dificultades que ha sido preciso vencer, nacidas muchas de la falta de práctica de las autoridades municipales y de las rutinas de antiguos

Debido a esta complejidad de deberes, en 1822 se instituyó en su seno la subsecretaría del ramo, que se confió a Andrés Quintana Roo, para coadyuvar al mejor y más pronto despacho de los negocios a su cargo.¹⁶ Sin embargo, el tiempo en que el puesto estuvo vigente sólo sirvió para fungir como encargado del despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, perdiéndose el fructuoso efecto que hubiera tenido si se hubiese conservado dentro del proyecto que le dio vida.

Con esta enorme carga de competencias, y por tanto de corporaciones dependientes de ella, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores fue organizada atendiendo un principio de simplicidad que no le acomodaba. Con obvia percepción del carácter de sus ramos, en 1826 su organización se configuró atendiendo el principio departamental y seccional, conservándose el criterio de actividad funcional como base, quedando de la siguiente manera:¹⁷

—Departamento Exterior

—Departamento Interior

Departamento Exterior. Estaba dividido en dos secciones, cada una a cargo de un oficial, escogidos en atención a su antigüedad. La primera sección attendía los negocios exteriores referentes a América, tanto en lo relativo a los agentes mexicanos en el exterior como a los extranjeros en el país, además de estarle confiada toda la función relativa a los pasaportes. La segunda, con las mismas funciones, estaba encargada de Europa, y ejercitaba deberes similares a la anterior.

hábitos que ha sido necesario alterar". Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, suscrita por Lucas Alamán en noviembre 7 de 1823. p. 54.

¹⁶ Decreto de agosto 11 de 1822, por el cual se nombra a un subsecretario de Estado de Relaciones Exteriores e Interiores. Contenido en la obra *Secretarios y Encargados del Despacho. Secretaría de Relaciones Exteriores*. México, 1974.

¹⁷ Reglamento Interior de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, de julio 7 de 1826. Por su carácter, reglar la vida interior de la Secretaría, esta disposición detallaba su gestión interna, comenzando por el despacho de los negocios mismos, el arreglo de las mesas de trabajo, el procedimiento administrativo, los horarios de labores y la distribución de faenas entre los empleados. Además, para dar más orden al complejo trabajo que realizaban las secciones del Departamento Interior, fijaba con detalle los renglones correspondientes a cada una. Leyes, Decretos y Órdenes que forman el Derecho Internacional Mexicano o que se relacionan con el mismo. Tercera parte. Tipografía literaria de Filomeno Mata. pp. 910-922. México, 1879. En mayo 25 de 1831 se expidió la Ley sobre el establecimiento de Legaciones Mexicanas, la cual no varía casi nada del decreto antes señalado. *Ibid.*, p. 535



Francisco Fagoaga. Miembro de una de las familias más connotadas de La Nueva España, promotora de la independencia.

Departamento Interior. Éste asumía, también, a través de dos secciones configuradas de manera similar a las anteriores, el gobierno general de la nación, referentes a todos los estados o a alguno en particular, y la administración del Distrito y Territorios Federales.

Por cuanto a las representaciones del país en el exterior, la Regencia del Imperio había emitido las primeras disposiciones respectivas, si bien éstas eran sumamente escuetas, y referidas a la condición de los agentes diplomáticos. Al respecto se había dictado que dichos representantes fueran mexicanos por nacimiento o, de no serlo, habitar en el país al menos por siete años en el momento de la designación, salvo quienes ya hubieran sido nombrados con anterioridad a esta disposición.¹⁸ Por otra parte, en 1829, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores organizó legaciones y consulados en las naciones con las que sostenía relaciones diplomáticas y mercantiles.¹⁹ Las legaciones fueron divididas de la siguiente manera:

- Legaciones ordinarias.
- Legaciones extraordinarias.

¹⁸ Decreto de la Regencia que establece reglas para los nombramientos e instrucciones y sueldos del personal diplomático. Secretaría de Relaciones Exteriores, de mayo 7 de 1822. Compilación de disposiciones relativas al Servicio Exterior mexicano. Dos tomos, tomo I, pp. 2-3. 1981.

¹⁹ Decreto sobre legaciones ordinarias y extraordinarias y consulados en países extranjeros, de octubre 31 de 1829. *Ibid.*, pp. 530-535.

Estas últimas, que tenían un carácter excepcional, estaban integradas por un ministro plenipotenciario y un secretario, en tanto que las primeras, permanentes en atención al principio de reciprocidad con el país receptor o por conveniencia del Ejecutivo de la Unión, estaban formadas de manera igual a las anteriores, salvo que en lugar del ministro plenipotenciario podrían tener a un encargado de negocios. Estos servidores públicos de lo exterior eran amovibles en todo momento y, en todo caso, debían ser mexicanos por nacimiento y gozar de sus derechos ciudadanos. Estas medidas de organización se conservaron intactas hasta 1831, cuando se determinó que las legaciones estarían integradas por un ministro plenipotenciario y enviado extraordinario o, en su defecto, un encargado de negocios, además de los secretarios y los oficiales de la misma.²⁰

Los consulados, por su parte, estaban clasificados de la siguiente manera:

- Consulados generales.
- Consulados particulares.
- Viceconsulados.

Para el desempeño de los dos primeros se exigían los mismos requisitos que para una legación, no así para los últimos, que podrían ocupar los extranjeros; no obstante, en caso de igualdad de circunstancias, se preferiría a mexicanos. En los países donde existía una legación, todos los consulados fueron subordinados a ella, y se confió a ésta la facultad de vigilar su desempeño y de denunciar su comportamiento indebido a la Secretaría; incluso, ante una falta harto grave, podía suspender de su empleo al infractor consular.

Los consulados fueron reorganizados en 1834, a partir de una disposición particular relativa a su gestión interior. Se estableció la función diplomática de los consulados generales cuando, por interés de la República, no existiera legación en el país del caso. Aunque el Servicio Consular dependía del erario y sus miembros percibían sueldo, también cobraban emolumentos en atención a los servicios que prestaban, conforme a una tarifa proporcional al movimiento mercantil: número de barcos o efectos procesados, o número de pasaportes expedidos. Con

²⁰ Decreto sobre establecimiento de legaciones en Europa y América, de mayo 25 de 1831. *Ibid.*, pp. 10-11.

el producto de estos emolumentos, los miembros del Servicio Consular estaban obligados a cubrir los gastos de oficina del consulado.²¹

El ejercicio de estos cargos no otorgaba derecho de pensión, retiro o jubilación, salvo en casos excepcionales, por el desempeño en la “carrera” consular, o por invalidez física para el servicio. En tales casos se otorgaba por cuenta de la hacienda pública una pensión anual que no excedía la mitad del sueldo mayor que hubiera alcanzado durante el ejercicio del empleo. Tal prerrogativa, sin embargo, requería la aprobación del Congreso. En consecuencia, el Cuerpo Consular se desempeñaba bajo el criterio de amovilidad a voluntad del Gobierno, salvo aquellos funcionarios que tuvieran propiedad de empleo al momento de ingresar al servicio.

A pesar de que había una distribución evidentemente desigual de competencias entre esta Secretaría y las otras tres —y que de ella se desprendieron durante más de 100 años la mayoría de las actuales Secretarías de Estado del México moderno—, la planta de empleados era la misma para todas. El tamaño del desafío era compensado por la buena disposición y fatigas de los servidores públicos de la SREI, cuyos trabajos no correspondían al salario asignado. La planta en 1823 era de suyo escasa: dos oficiales mayores, dos segundos, hasta llegar al octavo oficial, amén de dos escribientes, un archivero y dos oficiales de archivo. A pesar de esta escasez, se hizo necesario dejar vacías las vacantes, reducir a una la oficialía mayor y limitar a los oficiales a siete.

Otro factor de complejidad para el despacho de los asuntos de la Secretaría era la índole de sus dos grandes ramos: la política exterior y la política interior; de modo que cuando los asuntos internos se desenvolvían normalmente, había paz, concordia y estabilidad social, y la hacienda pública solventaba las necesidades nacionales, el despacho de los negocios externos era el adecuado; lo mismo ocurría cuando los países extranjeros respetaban la condición soberana de México. Pero cuando no ocurría así, en lo interno o en lo externo, el embarazo que atrapaba al país tendía a condensarse en la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.²²

La multiplicidad y variedad de negocios que en 1830 tenía a cargo la Secretaría hicieron que su titular juzgara que, dada la exactitud y la

²¹ Decreto sobre el establecimiento de oficinas consulares generales, particulares y viceconsulados, de febrero 12 de 1834. *Derecho Internacional Mexicano*. Tercera parte, pp. 168-170.

²² Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, signada por Lucas Alamán en febrero 12 de 1830, pp. 2 y 52-53.



Carlos García y Bocanegra.

meditación que su gravedad exigían, era imposible que un solo hombre pudiera solventarlos debidamente. Esto explicaría no sólo parte de la desatención de los negocios exteriores, sino también de los interiores, especialmente el desagüe de Huehuetoca —una obra pública colosal, iniciada en el Virreinato para combatir las inundaciones de la ciudad de México y el mencionado Fondo Piadoso de las Californias. Además, ambos ramos dependían directamente del Secretario, desde sus aspectos generales hasta los más pequeños y triviales. Todo esto, más la multiplicación de las atribuciones de la Secretaría, demandaba una reorganización a fondo, “un sistema administrativo, una reforma, sin la cual la nación siempre estará mal servida”, como lo anotaba Lucas Alamán.

Este sistema consistía en especializar dos oficinas distintas, una para los asuntos exteriores, y otra para los interiores, y contar con dos plantas de funcionarios de índole igualmente diversa, en atención a las peculiaridades de ambos ramos. Este proyecto significaba suprimir el principio de la planta igual y homogénea para todas y cada una de las Secretarías, que estaba vigente desde 1821. No se trataba sólo de separar ambos ramos, sino de dotar de especialización —y virtualmente profesionalización al personal de la SREI.

Cada departamento estaría encabezado por un oficial primero, que tendría la jerarquía de jefe del mismo. En el Departamento de lo Exterior se establecería el mérito para pasar a secretario de legación y, según desempeño, surtiría efecto en las promociones futuras, al tiempo que el ingreso al propio departamento exigía el dominio del francés o el inglés como requisito indispensable para los aspirantes. En su seno, asimismo, se efectuarían todas las traducciones necesarias para las demás oficinas.

En ambos departamentos se fijaría la regla de la escala como sistema de promociones, pero la Secretaría se reservaría el derecho de efectuar excepciones cuando el mérito y la aptitud lo dictaran, independientemente de si los aspirantes estaban en ejercicio de un oficio en ella o no.

En realidad, los problemas administrativos no eran patrimonio de esta Secretaría. Otros iguales y distintos habían apresado a otras dependencias de la administración pública y a otros sectores de la misma, como la administración del Distrito y los Territorios Federales. Había una organización, defectuosa, pero la había, y, según Alamán, cumplía su objeto. Esta organización la había heredado la extinta Secretaría de Cámara del Virreinato, la cual, impactada por la irrupción de nuevas oficinas y las variaeiones en las competencias de las existentes, comenzó a crear un caos en el despacho de los negocios públicos.

Qué decir de las convulsiones sociales y políticas que asolaron al país durante la Primera República Federal, de la penuria de la hacienda pública y, sobre todo, de la inestabilidad en el cargo presidencial y en los puestos de sus principales colaboradores: los secretarios de Estado y del Despacho. La Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores se había desempeñado dentro de una diversidad de regímenes políticos que se sucedieron entre septiembre de 1821 y noviembre de 1835: dos regencias del Imperio, un Imperio, el Supremo Poder Ejecutivo y la Primera República Federal. El Poder Ejecutivo había sido asumido por 21 personas, cuyos mandatos habían tenido una duración variable: desde

CUADRO 4**ORGANIZACIÓN Y PLANTA DE LA SECRETARÍA
DE RELACIONES EXTERIORES E INTERIORES. 1831
(Proyecto)**

DEPARTAMENTO	SUELDO (pesos)
Departamento Exterior	
Oficial primero	3 000.00
Oficial segundo	1 500.00
Oficial tercero	1 200.00
Oficial cuarto	1 000.00
Cuatro escribientes	600.00 (dos) 500.00 (dos)
Departamento Interior	
Oficial primero	3 000.00
Oficial segundo	1 500.00
Oficial tercero	1 200.00
Oficial cuarto	1 000.00
Cuatro escribientes	600.00 (dos) 500.00 (dos)
Archivo común para los dos departamentos	
Archivero	1 000.00
Oficial primero de archivo	600.00
Oficial segundo	600.00
Portería	
Portero	600.00
Mozo de oficio	200.00
Dos ordenanzas	20.00 (dos)
TOTAL	18 720.00

FUENTE: Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de 1831.

los cuatro años, cinco meses y 21 días de la Presidencia de Guadalupe Victoria, a los cinco días de ejercicio presidencial de José María Bocanegra.²³

La propuesta de Alamán no surtió efectos positivos, ni tampoco otra posterior, de Gutiérrez de Estrada, que iba en la misma línea:²⁴ la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores no se configuró con base en dos departamentos especializados para sus dos grandes ramos, sino que se bifurcó en dos dependencias diversas de la administración pública: una para los asuntos de la política exterior y otra para los interiores. Para entonces, la Secretaría había tenido 26 titulares, seis como oficiales mayores encargados del despacho, y Lucas Alamán ocupando cuatro veces la cartera, antes de sufrir la primera experiencia como, propiamente hablando, una exclusiva Secretaría de Relaciones Exteriores.

²³ Enrique Santibáñez. *El Ejecutivo y su labor política*. Sin datos editoriales. pp. 63-65. México, 1916

²⁴ Gutiérrez de Estrada, empapado de los problemas generales de la administración pública, no lo estaba menos de los relativos a la Secretaría a su cargo: “el Departamento a mi cargo requiere una organización especial y acomodada a la diferencia que hay entre las relaciones interiores y las exteriores, al método diferente con que se tratan asuntos de uno y otro ramo”. Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, signada por José María Gutiérrez de Estrada en marzo 24 de 1835, p. 48.

Capítulo III. EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES: DIFERENCIACIÓN Y REFUSIÓN (1836-1853)	47
1. La primera experiencia de diferenciación organizativa: el Ministerio de Relaciones Exteriores (1836-1841)	49
2. Restauración del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación (1841-1853)	56
3. La política exterior	57
4. Organización administrativa de la Secretaría	66
5. Reorganización administrativa y redistribución de competencias de 1852	69

III. EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES: DIFERENCIACIÓN Y REFUSIÓN: 1836-1853

El período que va de 1836 a 1853 es uno de los más dramáticos de la historia de México. El país sufre dos invasiones extranjeras, pierde más de la mitad de su territorio y, como pocas veces en nuestra vida independiente, existen más discordias y actos de abyección.

México aún se encontraba sumido en la preocupación por la pérdida de Tejas, cuando Francia externó fuertes reclamaciones, que se manifestaron violentamente con el bombardeo a Veracruz. Corría noviembre de 1837. La cuestión no era sencilla, pues antes de la agresión armada la diplomacia mexicana, a cargo de Luis G. Cuevas, se negó a negociar en tanto que la flota francesa estuviera estacionada frente al puerto. Ésta se llamó *La Guerra de los Pasteles*, pues entre sus causas se encuentran las reclamaciones de algunos súbditos franceses afectados por las guerras civiles, entre ellos un pastelero.

Luego siguieron los conflictos internos; entre otros, las pugnas contra el centrismo. Por ello se combatió en la ciudad de México y buena parte del país. En octubre de 1841 fue depuesto Bustamante, y una junta de notables nombró a Santa Anna en su lugar, con base en los postulados del Plan de Tacubaya. Al mismo tiempo, la citada junta elaboró las Bases Orgánicas de la República mexicana y, con fundamento en las mismas, se eligió un nuevo Congreso, que nombró a Santa Anna como presidente, en enero de 1844.

Arrogante, este singular personaje desatendió el mandato sexto de las Bases, que le exigía dar cuenta de sus actos, y nuevamente surgió un conflicto, ahora iniciado por el general Paredes, que culminó con la deposición y destierro de aquél.

En aquella época, Tejas se incorporó a Estados Unidos luego de reconocer su independencia en abril de 1844. Paredes, nombrado como jefe



Obra cartográfica de principios del siglo XIX.

del ejército para combatir a los rebeldes tejanos, se alzó contra el gobierno y llegó a la capital de la República en enero de 1846. Como Santa Anna, organizó a una junta de notables, que le nombró Presidente de la República ese mismo mes.

Estados Unidos se hallaba en plena expansión; ya había adquirido la Florida, Luisiana, Oregón y Tejas. Además del despojo histórico de una parte del territorio nacional, con el pretexto de discrepancias de límites con México, le declaró la guerra e invadió al país. México fue derrotado, en febrero 2 de 1848 se firmó el tratado de paz en el que se formalizó la pérdida de Tejas, California y Nuevo México, así como parte de los territorios de Chihuahua, Tamaulipas y Coahuila. A cambio, nuestro país recibió 4 millones de pesos. Estados Unidos perdió 100 mil soldados, pero sólo invirtió \$210 000.00 en la invasión a México.

Una vez desocupada la capital de la República, José Joaquín Herrera fue nombrado presidente de la República, expirando su mandato en 1851. Después volvieron los desasosiegos y las divisiones entre los mexicanos, hasta que en abril de 1853 Santa Anna regresó al país para asumir, por última vez, la Presidencia de la República.*

* Guillermo Prieto. *Lecciones de historia patria*. Secretaría de Gobernación. pp. 354-379. México, 1986 (1886).

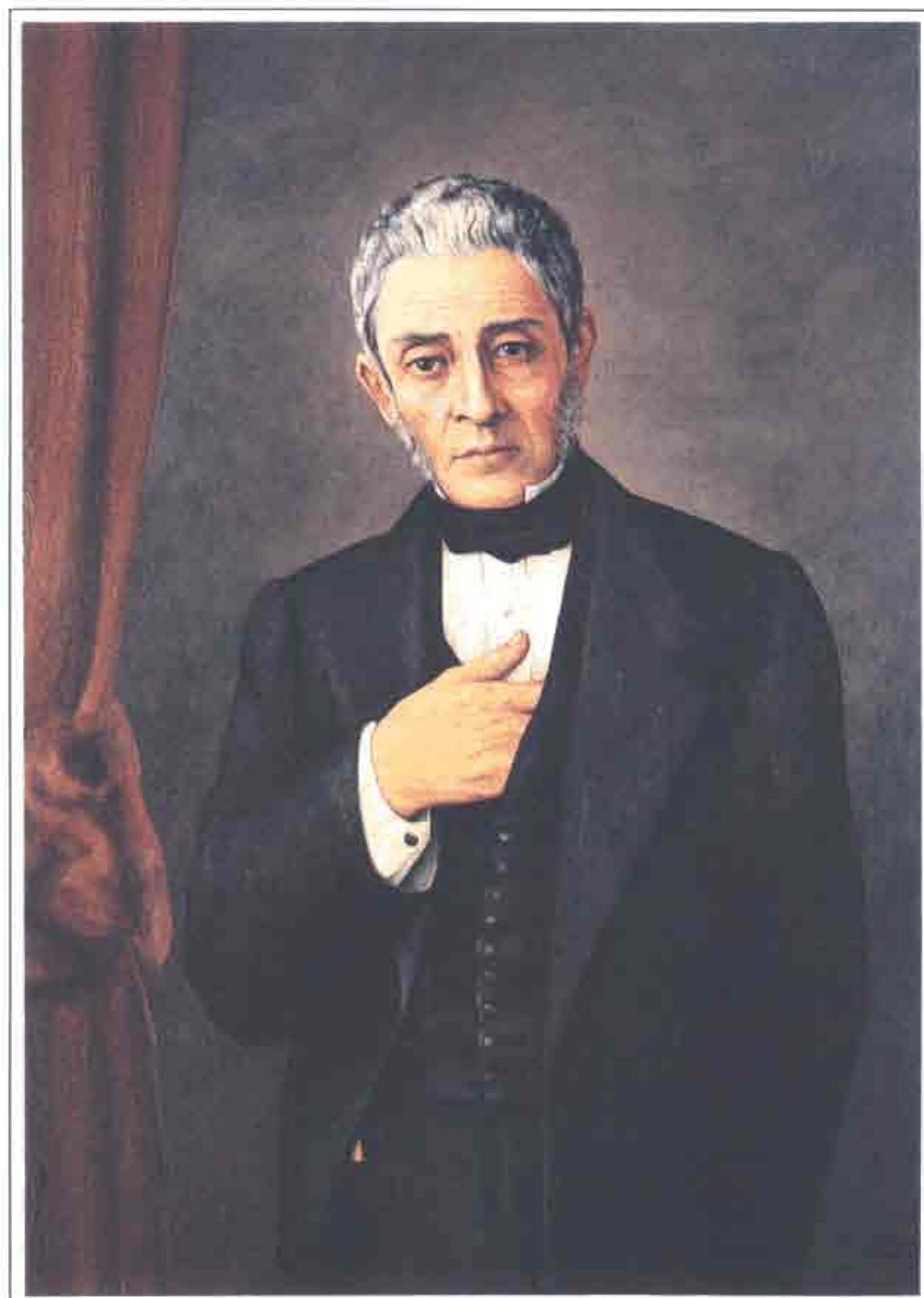
1. La primera experiencia de diferenciación organizativa: el Ministerio de Relaciones Exteriores (1836-1841)

La diferenciación de los ramos de lo exterior y lo interior constituía una necesidad funcional, y su solución traería beneficios para el despacho de ambos negocios, toda vez que se especializarían dos organizaciones diversas de la administración pública y se profesionalizaría al personal administrativo de cada cual. La Primera República Central ofrecía la experiencia inicial al respecto, al mismo tiempo que inauguraba la denominación de *ministerio* para referirse a lo que antes se conocía como Secretaría. La transformación de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores en el Ministerio de Relaciones Exteriores, separado de los negocios internos —que se confiaron al Ministerio de lo Interior—, era ciertamente una necesidad manifiesta y compartida por varios titulares de aquella otra institución.

En noviembre de 1835, las dos Cámaras que formaban el Congreso se reunieron en asamblea para declararse a favor de una nueva Constitución, que resultó ser lo que se conoce como las Siete Leyes, ideario y programa de las fuerzas políticas centristas predominantes en aquellos tiempos. En diciembre del mismo año, España reconoció la independencia de México, pero al mismo tiempo Francia y Estados Unidos hicieron lo mismo con Tejas. No faltaba mucho para que ésta fuera asimilada por Estados Unidos y que Francia hiciera a México una injustificada agresión militar. Una de las muchas disputas políticas de aquellos años, que como era costumbre se dirimían a través de las armas, culminó con el Plan de Tacubaya, que llevó al poder a Santa Anna en octubre de 1841 y, con este hecho, un nuevo gobierno surgió del modo que se había hecho usual.

Las Siete Leyes Constitucionales sustancialmente significaron la adopción del régimen central, que sustituyó a la Primera República Federal y, por tanto, a la organización territorial fundada en estados soberanos. Para el despacho de los negocios de la administración pública central, permanecieron como antaño los Ministerios de Hacienda y Guerra, pero el Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos mudó en Ministerio de lo Interior y, separadamente, se formó el Ministerio de Relaciones Exteriores.¹

¹ Las Siete Leyes Constitucionales. José M. Gamboa, *Leyes Constitucionales de México durante el Siglo XIX*, op. cit., p. 400.



Luis G. Cuevas.

Aunque dichas Leyes habían previsto la formación de reglamentos internos para los Ministerios, esto parece que no llegó a término, cuando menos en lo relativo al de Relaciones Exteriores, pues su organización y funciones siguieron los trazos precedentes al conservarse las antiguas secciones de Europa y América. Esta situación, como aquella relativa a los demás Ministerios, era ciertamente una paradoja, porque había plena conciencia de la necesidad de imprimir mejoras sustanciales a la administración pública central.

Hasta 1836 la administración gubernamental había sido objeto de un proceso de añadido continuo al conjunto administrativo heredado por el Virreinato, de modo que las antiguas instituciones no se ajustaban a los principios republicanos, ni las nuevas organizaciones administrativas

CUADRO 5

**TITULARES DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES
EXTERIORES**

(Abril 19 de 1837-octubre 10 de 1841)

TITULARES	PERÍODO DE GESTIÓN	MEMORIA
José Ma. Ortiz Monasterio*	1837, abril 19 1837, abril 20	
Luis G. Cuevas	1837, abril 21 1837, octubre 26	—
José María Bocanegra	1837, octubre 27 1837, noviembre 6	—
José Ma. Ortiz Monasterio*	1837, noviembre 7 1838, enero 9	
Luis G. Cuevas	1838, enero 10 1838, noviembre 13	1838, enero 29
José Joaquín Pesado	1838, noviembre 14 1838, diciembre 10	—
Manuel Gómez Pedraza	1838, diciembre 11 1838, diciembre 13	—
José Ma. Ortiz Monasterio*	1838, diciembre 14 1838, diciembre 17	
José G. de la Cortina	1838, diciembre 18 1838, diciembre 21	
Manuel E. de Gorostiza	1838, diciembre 22 1839, febrero 26	1839, enero 30**
José María Tornel	1839, febrero 27 1839, marzo 13	
Manuel E. de Gorostiza	1839, marzo 14 1839, julio 26	
Juan de Dios Cañedo	1839, julio 27 1840, octubre 5	1840,—
José Ma. Ortiz Monasterio*	1840, octubre 6 1841, mayo 20	1841, enero 19
Sebastián Camacho	1841, mayo 21 1841, octubre 10	

* Oficial mayor encargado del Despacho.

** No se imprimió.

FUENTE: José María Bocanegra, *Memorias para la historia de México independiente*.

de la República habían transformado, dentro de su espíritu, a aquellas otras que procedían del pretérito. El resultado fue la pérdida de eficiencia del antiguo esquema de organización, según el modelo borbónico, sin la sustitución eficiente por parte de las nuevas instituciones administrativas.

Por otra parte, quizá merced a la fiebre republicana por sólo dar orden mental a los problemas políticos, los estadistas estuvieron principalmente ocupados en formular planes, programas y proyectos, pero sin organizar una adecuada administración para llevarlos al cabo.²

El nuevo Ministerio de Relaciones Exteriores había sido el más dañado por las convulsiones internas, como lo hicimos notar, y ello era causa de situaciones impropias con respecto a otros países. La tendencia original de las relaciones exteriores, que se significó por la propensión a fundar los vínculos externos en el mero comercio, se había vuelto a acentuar. Lucas Alamán, con base en sus propuestas anteriores, sugería como encomiendas inmediatas del nuevo Ministerio el hacer un examen riguroso de las reclamaciones hechas a nuestro país, formar un modelo de tratado que sirviera de patrón a los que en adelante se signaran y precisar los convenio particulares en que se basarían las relaciones consulares, que eran el motivo de muchas de las reclamaciones. Los sucesos de Tejas, que culminaron con su pérdida, reforzaron la idea de formar un programa de colonización, toda vez que se volvió a poner el acento en la organización de las legaciones en el exterior.

Sin embargo, la bipartición entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de lo Interior había sido meramente nominal, sin una adecuada distribución de sus respectivas plantas, situación que, al

² La precariedad de capacidades administrativas del nuevo Estado ya había sido advertida por Tadeo Ortiz, en el origen mismo del México independiente, cuando explicaba que el primer Imperio había sido fundado “sin las nociones más triviales de la difícil ciencia de la administración social”. *Méjico considerado como nación independiente y libre*. Dos tomos, tomo I. Ediciones del Instituto Tecnológico de Guadalajara, p. 17. México, 1952. La edición príncipe del libro es de 1832. Lucas Alamán, junto con otros personajes, había sido comisionado para presentar un dictamen sobre las reformas a la administración pública. Al respecto, comentaba que “obra ciertamente ardua, trabajo prolíjo, y que requiere constancia, conocimientos más prácticos que teóricos, y sobre todo, un plan bien concebido y seguido con uniformidad cuya constancia no ha podido llenarse aun menos que ninguna otra por gobiernos efímeros, constantemente atacados por facciones, y que más que eu gobernar, uo han podido pensar más que en defenderse”. Este dictamen, firmado por Alamán, apareció sin título en el Archivo Noriega. Convencional, pero adecuadamente, se le tituló “Examen general de la organización de la administración pública”. En *Obras de D. Lucas Alamán: Documentos diversos (inéditos y muy raros)*. El documento fue signado en febrero 8 de 1838. Editorial Jus. pp. 374-375. México, 1946.

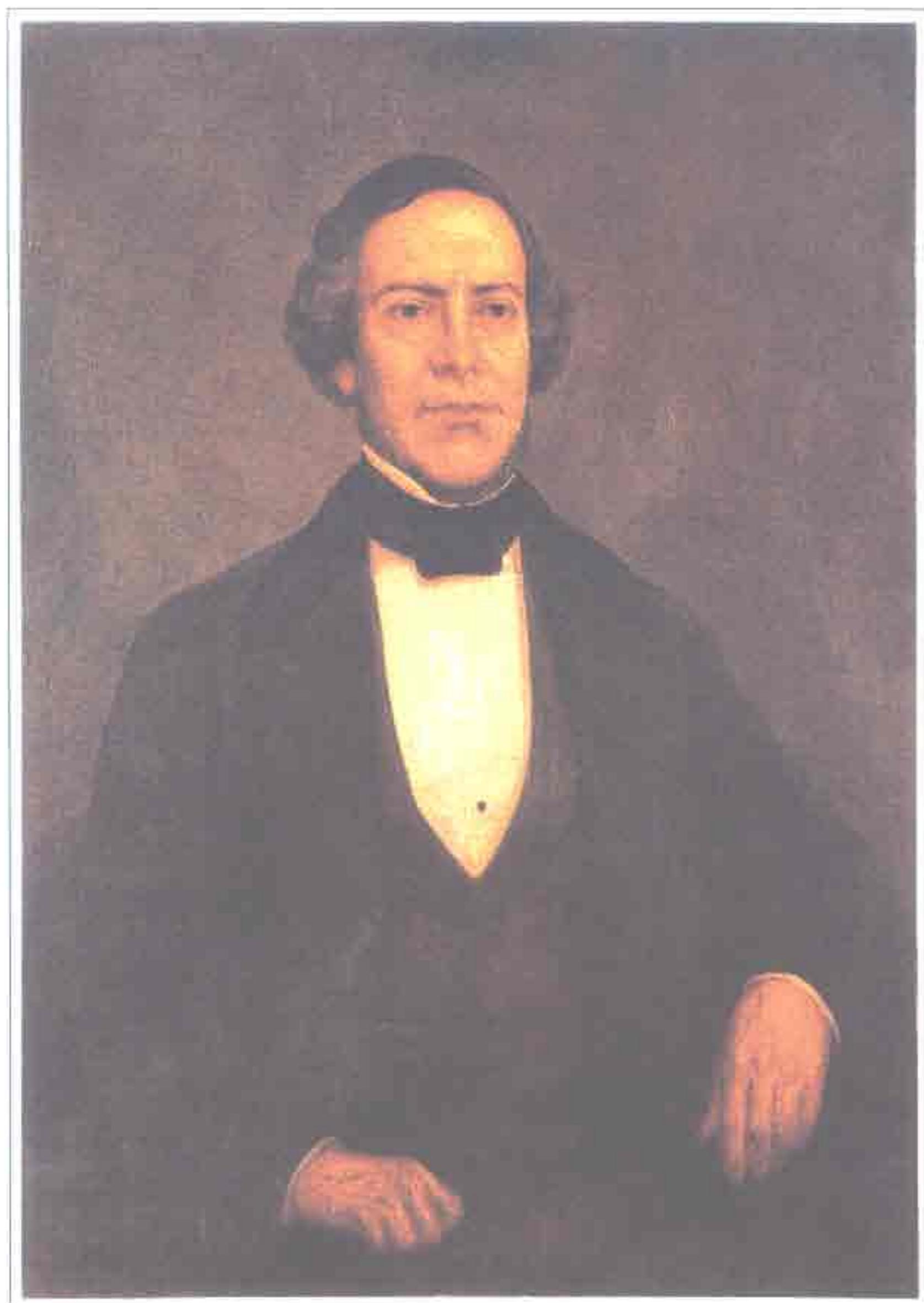
parecer, nunca llegó a corregirse. En general, las actividades del Ministerio de Relaciones Exteriores siguieron la brecha abierta por la antigua Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, a saber: mantenimiento de buenas relaciones con las potencias europeas, principalmente Inglaterra, Prusia y España, así como los vínculos diplomáticos y consulares con las ciudades hanseáticas, Suiza, Baviera y Württemberg. Con Francia los lazos diplomáticos no iban por buen camino, habida cuenta de la invasión francesa a nuestro país y el estado de guerra efectivo trabado con ella. En contraste, con Inglaterra los vínculos se habían fortificado tanto que esta potencia había ofrecido sus buenos oficios para conseguir un arreglo para el conflicto. No menos adecuados lo eran los establecidos con España la cual, además de haber signado un tratado de paz y amistad, también había ofrecido sus oficios conciliadores sobre el mismo problema. Con Bélgica se había adelantado mucho para un tratado de amistad, navegación y comercio, al tiempo que, recientemente, se habían establecido relaciones diplomáticas con el Vaticano.³

Con Estados Unidos las relaciones diplomáticas eran temporalmente buenas, una vez que México pasó el trago amargo de la pérdida de Tejas y la subsiguiente intervención de ese país. Su Gobierno también había ofrecido su colaboración para mediar en el conflicto con Francia. Finalmente, por cuanto a las naciones hermanas del sur, las relaciones diplomáticas y comerciales con ellas se mantenían del mejor modo, salvo con Guatemala, con la cual seguían latentes los problemas relativos a los límites territoriales. En fin, seguía considerada como deseable la instalación de la Gran Asamblea Americana que uniría a los pueblos americanos de habla hispana.

La creación del Ministerio de lo Interior tampoco fue del todo venturosa, pues con la misma informalidad con que se separó de los asuntos exteriores, se ocupó en sus nuevos deberes sin una planta adecuada. La antigua Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos simplemente cambió de denominación, y sus servidores fueron empleados en las distintas faenas de lo interior. Los nuevos negocios eran desconocidos, laboriosos y complicados para ellos, y no tenían forma de adaptarse con rapidez a sus nuevos encargos.⁴ A pesar de todos estos

³ Memoria de Relaciones Exteriores, 1839. Signada por Manuel E. de Gorostiza en enero 30 de 1839. Es un manuscrito; el documento no fue publicado.

⁴ Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, leída en las Cámaras del Congreso General en el mes de enero de 1838. Signada por Antonio Romero en enero 12 de 1838. Imprenta del Águila. p. l. México, 1838.



Manuel Eduardo de Gorostiza.

problemas, patentes en 1838, las solicitudes del secretario del ramo, en el sentido de que el Congreso aprobara una nueva oficina y la planta del Ministerio de lo Interior, quedó en letra muerta.

No hay mucho que decir sobre el Ministerio de Relaciones Exteriores, además de lo anotado. La República Central, la misma que lo erigió de modo singular como una institución diferenciada de la administración pública nacional, lo tornó a su situación precedente. En octubre 11 de 1841 se fusionó con el Ministerio de lo Interior, para regresar a la condición anterior, bajo la denominación de Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores y, el día 18 del mismo mes, a la calidad de Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación. Había culminado la primera experiencia de diferenciación organizativa del ramo de lo

exterior sin que, aparentemente, hubiera existido un avance sustancial hacia la constitución de un organismo de la administración pública especializado en la política exterior.⁵

Es posible que, como en los casos de otras instituciones administrativas, las fuertes convulsiones políticas y sociales que agobiaron al país en aquella época hayan sido la causa principal de los problemas generales de la administración pública. Al año siguiente, y por efecto del mismo Plan de Tacubaya, el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional fue suprimido, aunque poco después fue sustituido por la Dirección General de la Industria Nacional. No tuvo mejor suerte el Fondo Piadoso de las Californias, cuya azarosa existencia culminó con su desaparición igualmente en 1842 y la asunción de sus bienes por la hacienda pública. Como el Banco de Avío, el Fondo Piadoso había sido cartera frecuente para aliviar los agobios del erario, hasta sufrir la descapitalización que provocó su ruina y, finalmente, el decreto de su extinción. La vida y muerte de muchas instituciones de la administración pública tienen, en la inestabilidad política del siglo pasado, su explicación más convincente.⁶

⁵ El hecho de la refusión de ambos ramos, independientemente de los motivos de orden doméstico —quizá abaratar la nómina de personal—, contrastó con la tendencia vigente en aquellos años, en el sentido de establecer instituciones administrativas separadas para los negocios exteriores e interiores. En España, por ejemplo, desde 1833 había sido constituido el Ministerio de lo Interior. Cf. Rodríguez Camaleño. *Consideraciones sobre el nuevo Ministerio de lo Interior*. Imprenta de José Palacios. Madrid, 1835. (Edición facsímil del Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1982.)

⁶ Así como el progreso en los negocios administrativos reclamaba la formación de un ministerio propio para los asuntos interiores, también demandaba lo mismo para los asuntos externos. Esto era patente incluso en Iberoamérica, donde estaba ya fundándose el cultivo de la Ciencia de la Administración, cuya paternidad corresponde a Florentino González, nativo de Colombia. En su opinión, las funciones de la administración pública requerían la institución de cuatro Secretarías: Negocios Extranjeros, Interior, Hacienda, y Guerra y Marina, independientemente de que algunos países optaran, además, por formar otras relativas a las Obras Públicas, la Instrucción Pública, y la Industria y el Comercio. Con referencia a la importancia de la primera, declara que “los negocios extranjeros, es decir, todo lo que se refiera a promover, cultivar y conservar relaciones ventajosas con otras naciones, vinieron a ser uno de los ramos de la preferente atención de la autoridad. He aquí el motivo para errear el despacho de negocios extranjeros, con una oficina correspondiente cerca del jefe de la Administración”. Florentino González. *Elementos de Ciencia Administrativa*. Dos volúmenes. Volumen I, p. 79. Bogotá, 1840.

2. Restauración del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación (1841-1853)

La metamorfosis de la antigua Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores en Secretaría de Relaciones Exteriores fue incompleta y ello facilitó su posterior restauración, ahora como Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación, según dictado del Plan de Tacubaya.⁷ El Plan facultaba al titular del Ejecutivo provisional a dar arreglo a todo lo concerniente a la administración pública, de modo que, además de la restauración referida y que posteriormente mudó el concepto de lo interior por el de gobernación, se creó al novísimo Ministerio de Instrucción Pública e Industria.

Possiblemente la idea del nuevo Ministerio tuvo su origen en el proyecto de supresión del Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, pues la nueva institución podría dedicar su empeño a sustituir sus trabajos o sencillamente a regular sus actividades, como lo venía haciendo el Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores. Fue el caso, en fin, que esta trascendental idea de creación de un Ministerio de Instrucción Pública e Industria no prosperó inmediatamente, y a partir de octubre 13 de 1841 se constituyó el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública con base en el patrón organizativo de la extinta Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos. Más tarde, en octubre 13 de 1843 se denominó Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.

La administración pública central siguió siendo objeto de rápidas mutaciones. Además de los cambios habidos en el mencionado Ministerio en 1843, el de Relaciones Exteriores y Gobernación tuvo el añadido del ramo de Policía.⁸ A pesar de que el perfil del ramo de Gobernación había sido debidamente meditado,⁹ en septiembre de 1844 se había

⁷ Dicho Plan se denominó *Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República*, adoptadas en Tacubaya en septiembre 28 de 1841. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Cinco volúmenes. Volumen 5, tomo I, pp. 193-194. México, 1976. La base octava establecía lo siguiente: “se nombrarán cuatro ministros: el de Relaciones Exteriores e Interiores; el de Instrucción Pública e Industria; el de Hacienda, y el de Guerra y Marina”.

⁸ La causa de los cambios eran las *Bases para la Organización Política de la República mexicana*, expedidas en junio 13 de 1843. *Ibid.*, pp. 211-215.

⁹ Baste con que consignemos que en octubre 18 de 1841 se expidió una circular en la cual se precisaban, muy detalladamente, los cometidos relativos al ramo de Gobernación, del Ministerio. *Ibid.*, pp. 201-202

restituido el Ministerio en su antigua denominación relativa a Relaciones Exteriores e Interiores. Poco después, en diciembre de 1844 y hasta septiembre de 1845, retomó la denominación de Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía. Los cambios de nombre siguieron: entre septiembre de 1845 y agosto de 1846 volvió a llamarse Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores —invirtiendo la tradicional posición de ambos ramos—, para posteriormente, de agosto de 1846 a marzo de 1847, retornar a Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía. Nuevamente se volvió a la denominación de Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores de marzo a mayo de 1847, para, a partir de este mes y hasta 1853, permanecer como Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía.

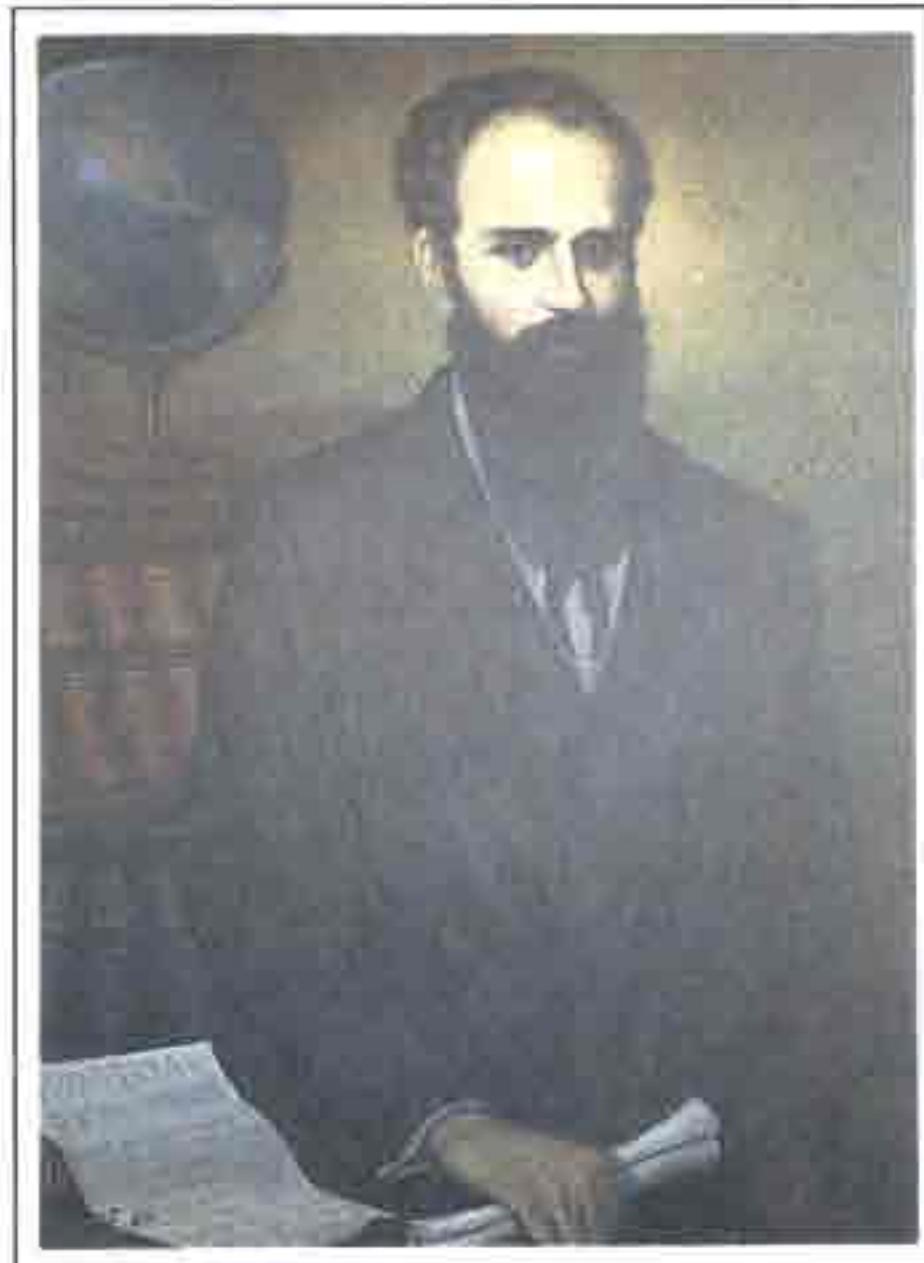
La administración de la política exterior a cargo de este Ministerio se desenvolvió en una de las épocas más difíciles para el país. De hecho las relaciones diplomáticas y consulares convivieron con aquello otro que deben, de muchos modos, evitar: la guerra con otros países, toda vez que las convulsiones sociales no cesaron. Además, una multitud de reclamaciones harto puntuales de extranjeros al país ocupaban y distraían a la Secretaría de los asuntos realmente trascendentales.¹⁰

Las relaciones exteriores en estos años estuvieron caracterizadas, sustancialmente, por el impacto de las guerras de agresión sufridas por México, ya fuera por Francia, ya lo fuera por Estados Unidos. El Plan de Tacubaya vino a significar una tregua en los violentos acontecimientos que signaron aquellos tiempos y ello implicó, por extensión, un arreglo de los asuntos de la política exterior.

3. La política exterior

En cuanto a las relaciones con los países de América Latina, la política exterior mexicana se orientó a dar un nuevo impulso al Congreso Ibe-

¹⁰ Estas cuestiones de poca monta habían distraído al ministro del ramo, Manuel Crescencio Rejón, quien ocupó el cargo entre agosto y diciembre de 1844. El sucesor, Luis G. Cuevas, dedicó la mitad de su Memoria a criticar lo que considera las ineptitudes y nimiedades de Rejón: “las relaciones exteriores... durante la administración anterior, lejos de cultivarse con una política ilustrada y de buena armonía que exige el sistema general de civilización, sólo se contrajeron a quejas y reclamaciones”. Efectivamente, en la Memoria signada por Rejón, citada en la nota siguiente, menudean los asuntos de poca monta. *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación*, leída en el Senado el 11 y en la Cámara de Diputados el 12 de marzo de 1845. Signada por Luis G. Cuevas en marzo 11 de 1845. Imprenta, Litografía y Tipografía de Ignacio Cumplido. México, 1845.



Manuel Crescencio Rejón.

roamericano planeado, y al efecto se designó como ministro plenipotenciario a Manuel Crescencio Rejón, cuyas actividades fructificaron con el apoyo de Nueva Granada, Perú, Chile, Bolivia y Argentina. Las relaciones con los países de América del sur, sin embargo, se habían descuidado, y prácticamente se restringían a vínculos comerciales. Con Guatemala la situación no mejoraba, sobre todo por la incorporación del Soconusco a México por voluntad e iniciativa propia, decisión que estuvo a punto de provocar en 1845 una invasión desde Guatemala, que no se llegó a consumar. Debido a la preocupante escasez de cónsules mexicanos en las repúblicas hermanas del sur, fueron establecidos dos consulados, uno en Guayaquil, el otro en Valparaíso, además de dos viceconsulados, en Lima y la Guaira.¹¹

México y Estados Unidos intercambiaron enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios en los señores Thompson y Almonte. Además, se instaló en ese país un consulado general, a cargo de Juan de la Granja (quien, dicho sea de paso, rindió grandes servicios al país con sus empeños a favor del uso del telégrafo) y los viceconsulados de Missouri, Pittsburgh, Charleston y Filadelfia. Seguía latente la usurpa-

¹¹ Memoria del secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y Gobernación de la República Mexicana correspondiente a la Administración provisional, en los años de 1841, 1842 y 1843, leída en las Cámaras del Congreso Constitucional del 12 al 17 de enero de 1844. Signada por José María Bocanegra en enero 10 de 1844. Imprenta de Vicente Torres. México, 1844.

ción de Tejas, y en 1844 era inminente su incorporación a Estados Unidos; por lo tanto, la Secretaría no cejaba en manifestar al Departamento de Estado su inconformidad, por la intervención de los ciudadanos de ese país en el conflicto, quienes animaban la idea de que Tejas fuera parte de él.¹² La situación no podía ser más lamentable: Estados Unidos había declarado que cualquier agresión a Tejas, incluyendo la justa defensa de México a favor de su integridad territorial, se consideraría una ofensa propia. No obstante, dando muestras de dignidad, la Secretaría hizo saber al Gobierno de los Estados Unidos que nada impediría sus esfuerzos por conservar Tejas y que, al efecto, recurriría de ser preciso a la guerra.

Cabe destacar el concepto que tiene una institución como la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación sobre la integridad territorial de México, cuyos trabajos abarcaban el estudio de los planes extranjeros para dañar al país, como el de Estados Unidos, cuyo proyecto histórico, a decir del titular del ramo, era usurpar la parte norte del territorio nacional y que, amén de significar una amputación a la geografía de México, ponía en peligro su independencia misma. Por tanto, a la desgracia de la pérdida de Tejas la Secretaría del ramo no deseaba añadir el infortunio de su incorporación a Estados Unidos.

Finalmente, Tejas se incorporó a Estados Unidos. México decretó el retorno de nuestro ministro plenipotenciario, el señor Almonte, y se

¹² La cuestión tejana fue uno de los sucesos más determinantes para la desintegración parcial del territorio de México y el ejemplo más claro de lo que serían, de suyo, las relaciones con Estados Unidos. Cuevas, quien fungía como ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación a finales de 1844, ha dejado una pieza transparente del modo en que el titular de esta Secretaría debía observar el problema de Tejas: “un ministro de Relaciones Exteriores debe considerar la cuestión de Tejas bajo el aspecto diplomático y examinarla por la mayor o menor influencia en la respetabilidad y el crédito de la nación. Se puede contemplar también bajo el punto de vista de la seguridad interior y de la conservación de la integridad del territorio... Tejas se ha sustraído de hecho de la unión nacional; y esta separación, de la que son responsables nuestras revueltas interiores, está apoyada decididamente por el Gabinete de Estados Unidos, y reconocida por principios de pura conveniencia mercantil por las naciones más poderosas de Europa. El gobierno americano ha declarado además que su política siempre se ha dirigido a incorporar esa parte de nuestro suelo en el de la Unión Americana... Ya no podemos equivocarnos en el concepto de que hemos formado parte de los proyectos del gobierno americano, acostumbrado a seguirlos siempre con una constancia que nosotros debemos imitar en los negocios nacionales, para poder resistir a la ambición que nos ha causado tantos males, arrebatándonos uno de nuestros más bellos Departamentos”. Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación, signada por Luis G. Cuevas en marzo 11 de 1845, pp. 14, 18-19.

CUADRO 6

**TITULARES DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES
EXTERIORES Y GOBERNACIÓN**

(Octubre 11 de 1841-agosto 18 de 1855)

TITULARES	PERÍODO DE GESTIÓN	MEMORIA
Manuel Gómez Pedraza	1841, octubre 11 1841, noviembre 17	—
José María Bocanegra	1841, noviembre 18 1844, julio 22	1844, enero 12
José Ma. Ortiz Monasterio*	1844, julio 23-agosto 5	
José María Bocanegra	1844, agosto 5-18	
Manuel Crescencio Rejón	1844, agosto 19 1844, diciembre 6	—
Luis G. Cuevas	1844, diciembre 7 1845, agosto 13	1845, marzo 11
Manuel de la Peña y Peña	1845, agosto 14 1845, diciembre 30	—
Jose Ma. Ortiz Monasterio*	1846, enero 4-6	
Joaquín Castillo Lanzas	1846, enero 7 1846, julio 27	—
Jose Ma. Ortiz Monasterio*	1846, julio 27-31	
Joaquín Pesado	1846, julio 31 1846, agosto 4	—
Jose Ma. Ortiz Monasterio*	1846, agosto 5-26	
Manuel Crescencio Rejón	1846, agosto 27 1846, octubre 20	—
José María Lafraguá	1846, octubre 21 1848, diciembre 23	1846, diciembre 14
José Fernando Ramírez	1846, diciembre 24 1847, enero 21	—
José Ma. Ortiz Monasterio*	1847, enero 22 1847, febrero 27	
Ignacio Sierra y Rosso	1847, febrero 28 1847, marzo 26	—
Manuel Baranda	1847, marzo 27 1847, junio 17	—
Domingo Ibarra	1847, junio 18 1847, julio 6	—
José Ramón Pacheco	1847, julio 7 1847, septiembre 16	—
Jose Ma. Ortiz Monasterio*	1847, septiembre 16-2	
Luis de la Rosa***	1847, septiembre 26 1847, noviembre 11	—

TITULARES	PERÍODO DE GESTIÓN	MEMORIA
Manuel de la Peña y Peña	1847, noviembre 12	
	1848, enero 8	—
Luis de la Rosa	1848, enero 9	—
	1848, junio 3	
Mariano Otero	1848, junio 4	—
	1848, noviembre 14	
Luis G. Cuevas	1848, noviembre 15	1849, enero 5
	1849, mayo 2	
José Ma. Ortiz Monasterio*	1849, mayo 3-9	
José María Lacunza	1849, mayo 10	1850, enero 11
	1851, enero 15	
Mariano Yáñez	1851, enero 16	1851, enero -
	1851, abril 28	
José Ma. Ortiz Monasterio*	1851, abril 29	
	1851, junio 9	
Mariano Macedo	1851, junio 10	
	1851, septiembre 10	
José Fernando Ramírez	1851, septiembre 11**	
	1852, marzo 13	
José Urbano Fonseca***	1852, marzo 4-30	
José Fernando Ramírez	1852, marzo 30	
	1852, septiembre 2	
José Miguel Arroyo*	1852, septiembre 2	
	1852, octubre 22	—
Mariano Yáñez	1852, octubre 23	
	1852, diciembre 11	
José Miguel Arroyo*	1852, diciembre 12	
	1853, enero 7	
Juan A. de la Fuente	1853, enero 8-18	
José Miguel Arroyo*	1853, enero 19	
	1853, abril 19	
Lucas Alamán	1853, abril 20	—
	1853, mayo 27	
José Miguel Arroyo*	1853, mayo 27	
	1853, junio 4	
Manuel Díez de Bonilla	1853, junio 2	
	1855, agosto 8	

* Oficial mayor, encargado del despacho.

** No se imprimió, salvo el documento número 4.

*** De la Rosa fungió como secretario universal. Ocupó la cartera de Justicia a partir de mayo 16 de 1847; la de Guerra en septiembre 26 del mismo año; y la de Hacienda en septiembre 27, también de 1847.

**** Ministro de Justicia, encargado del Despacho.

FUENTE: José María Bocanegra, *Memorias para la historia de México independiente*.



La Alameda de México.

dictaron medidas urgentes para evitar que en los departamentos fronterizos se asentaran norteamericanos.¹³

Poco después Estados Unidos invadió México, llevado por su proyecto histórico de usurpación, advertido por Cuevas. Los hechos previstos ocurrieron. Luego de la guerra con Estados Unidos, México sufrió la más grande amputación de su territorio y, a pesar de los resultados del conflicto, se signó un tratado de paz en 1848 que restableció las relaciones diplomáticas entre ambos países.¹⁴

Desde los orígenes del país como Estado independiente, las relaciones con Inglaterra se habían mantenido en buenos términos. Tomás Murphy, quien había actuado en Londres como encargado de negocios, fue ascendido a la calidad de enviado extraordinario y ministro plenipotenciario. La situación para el cambio no podía ser más favorable: la potencia europea y México habían convenido en establecer una línea de vapores británicos, para lo cual México expidió las necesarias franquicias e inmunidades, aunque el servicio no se desenvolvió con toda la eficiencia esperada. México y Francia signaron la paz en marzo de 1839; esto facilitó el despliegue de intentos para establecer nuevamente relaciones amistosas, y en cuyo tratado de paz Inglaterra jugó el papel de árbitro. Para el restablecimiento de los lazos diplomáticos, la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación instruyó a Máximo Garro, quien fungía como ministro plenipotenciario; sin embargo, su deceso imposibilitó la misión, toda vez que la corte francesa permanecía renuente a descongelar las gélidas relaciones que mantenía con nuestro país.

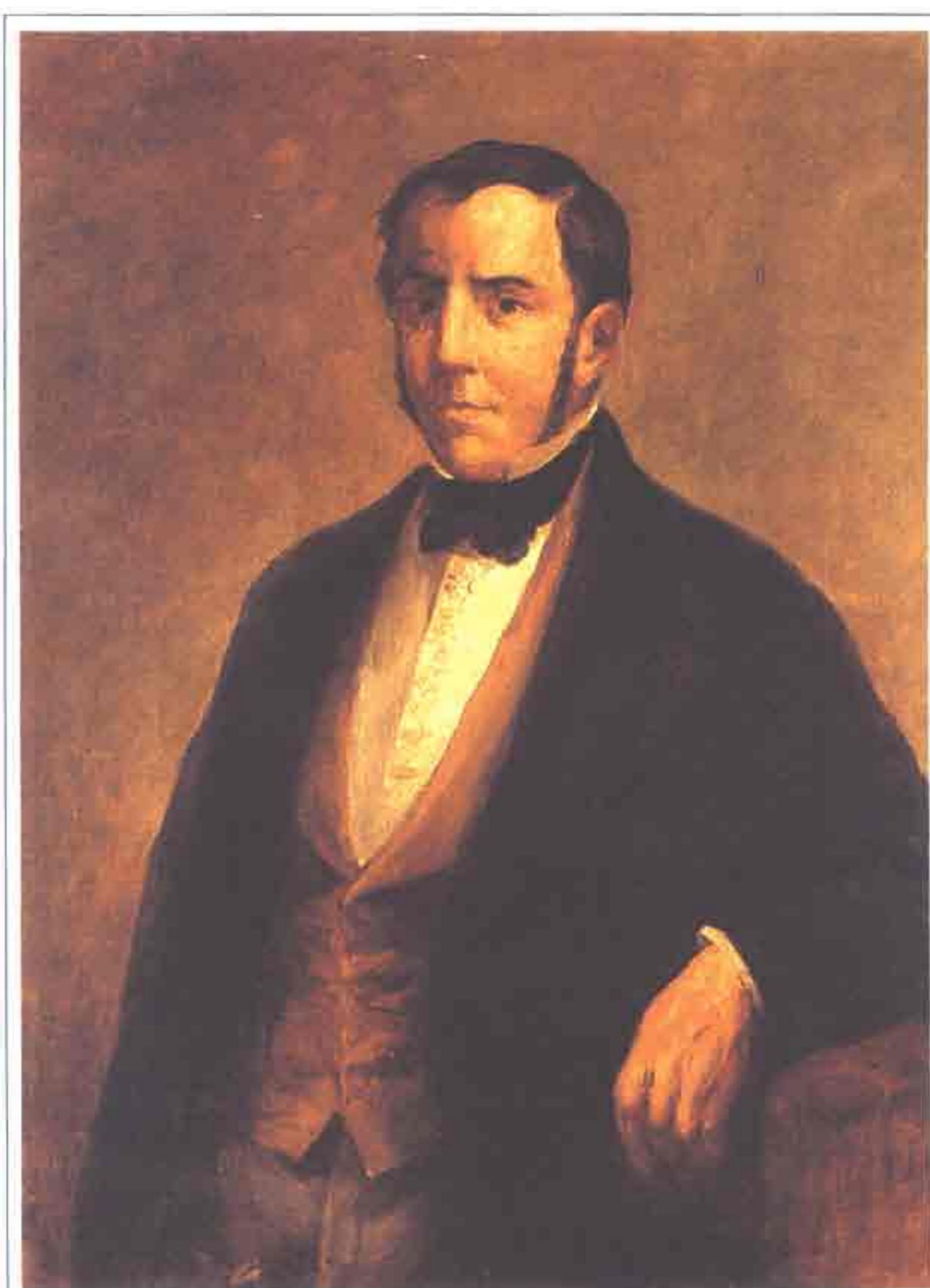
Las complejas relaciones establecidas con España después de la independencia tuvieron como resultado que algunos españoles residentes en el país acogiesen la ciudadanía española de manera interesada para, aprovechando ambigüedades legales, hacer prosperar sus negocios bajo la protección de la legación de su país en México. Con objeto

¹³ Memoria de la Primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos, leída al soberano Congreso Constituyente en los días 14, 15 y 16 de diciembre de 1846 por el ministro del ramo. Signada por José María Lafragua en diciembre 14 de 1846. Imprenta de Vicente García Torres. México, 1847.

¹⁴ Memoria del ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, Luis G. Cuevas, leída en la Cámara de Diputados el 5 y en la de Senadores el 8 de enero de 1849. Imprenta de Vicente García Torres. México, 1849. Signada por Luis G. Cuevas en enero 5 del mismo año. *Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores*, leída al Congreso General en enero de 1850. Signada por José María Lacunza en enero 11 de 1850. México, 1850.

de dejar claro este punto, en 1842 se decretó un plazo de 6 meses para que los españoles residentes en México asumieran permanentemente la ciudadanía española o la mexicana.

Las relaciones con Prusia, Suiza, Hannover, Holanda, Bélgica, Dinamarca y las ciudades hanseáticas eran inmejorables, aunque ciertamente tenían un carácter comercial. Con algunas de ellas se ratificaron los tratados de amistad ya signados; con otras se fortalecieron los lazos consulares. Con relación al Estado Vaticano, la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación había situado allí a un encargado de negocios y a un embajador plenipotenciario, cargo que recayó en José Ignacio Valdivieso, en tanto que la Secretaría de Justicia estaba ocupada en las relaciones de orden espiritual con aquel Estado. La Secretaría había



Luis de la Rosa Oteiza.

establecido consulados y viceconsulados en países con los cuales tenía gran intensidad de tráfico mercantil, y sólo viceconsulados en Holanda, Dinamarca, Prusia e Italia, todos estos subordinados a las legaciones de Francia y Roma, con la finalidad de alcanzar mejor conducción y coordinación, y un nivel de aprendizaje superior de sus deberes comerciales. También había un consulado general en Hamburgo, que cuidaba los intereses comerciales de México con la Liga Hanseática, y otro más en La Habana, más dos viceconsulados en Filipinas y Canarias, para fortificar las relaciones mercantiles con España.

A pesar de la crítica situación que México vivía por la invasión de Estados Unidos, no descuidaba las relaciones diplomáticas en Europa que, además, podían favorecer su causa. El ministro plenipotenciario en España fue instruido para encargarse de los negocios diplomáticos en Francia, en tanto era nombrado al efecto Francisco María Lombardo. Por su parte, en Londres José María Mendoza, quien fungía con el empleo de cónsul, fue comisionado como encargado de negocios interino, al tiempo que Fernando Mangino fue nombrado ministro residente en Berlin, en reciprocidad por la designación de Federico Seiffart por parte de Prusia. Juan Nepomuceno de Pereda fue nombrado como encargado de negocios en Bélgica. En Londres fue exonerado Tomás Murphy, y en Madrid Ignacio Valdivieso, mientras que Francisco Arregoitiz fue designado cónsul en La Habana, aunque poco después pasó a La Coruña, y fue sustituido por Buenaventura Vivó.

La Secretaría tampoco descuidaba los procedimientos diplomáticos debidos en sus relaciones con los demás países, y al efecto expidió el Reglamento del Ceremonial para el Cuerpo Diplomático Extranjero, cuyos fines eran los de sistematizar los tratos con los representantes de otros Estados. ¹⁵ En 1846 inició los trabajos para obtener copias de documentos de interés nacional que yacían en archivos españoles y de otros países.

4. Organización administrativa de la Secretaría

En 1845 el Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía contaba con una planta de ocho oficiales, bajo la conducción del oficial mayor primero, José María Ortiz Monasterio, un archivero, dos oficia-

¹⁵ Ceremonial para el Cuerpo Diplomático Extranjero, incluido en las pp. CXIX-CXX de la Memoria del Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y Gobernación de la República Mexicana correspondiente a la Administración provisional, en los años de 1841, 1842 y 1843. Signada por José María Bocanegra en enero 10 de 1844.

les de archivo, seis escribientes, un oficial mayor segundo, ocho oficiales, un portero y un mozo de oficios. Para el despacho de los negocios diplomáticos había establecido legaciones en Londres, París, Madrid y Roma, y consulados en Liverpool, Londres, Burdeos, Havre, Marsella, Cádiz, Barcelona, Málaga, Santander, Valencia, Tarragona, Alicante, Bilbao, La Coruña, La Habana, Mahon, Manila, Santa Cruz de Tenerife, las ciudades hanseáticas, Roma, Amberes, Nueva York, Nueva Orleáns, Independence, Mobila, Guayaquil, Lima y Valparaíso.¹⁶

Dos años después, en 1850, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores contaba con legaciones en Inglaterra, Francia, España, El Vaticano y Estados Unidos, en tanto que las legaciones extranjeras en México correspondían a estos mismos países, además de Prusia y Guatemala. Para funcionar de un modo más propio y eficiente se había continuado el arreglo al ceremonial, a través de un sistema de correspondencia diplomática. Sin embargo, era patente la estrechez de las relaciones diplomáticas, las cuales se restringían a las potencias europeas y Estados Unidos, en tanto que sólo se mantenían vínculos políticos con un país iberoamericano, sin descontar que se adolecía aún de la calidad y la profesionalización necesarias.¹⁷

Las relaciones comerciales eran mucho más extensas e intensas, México había instalado consulados en Inglaterra, Escocia, Irlanda, Francia, España, las ciudades hanseáticas, Holanda, Bélgica, Italia, Prusia, Dinamarca, Perú y Estados Unidos. Sus agentes comerciales estaban activos, por tanto, en Liverpool, Burdeos, Londres, Belfast, Glasgow, Cádiz, Barcelona, Sevilla, Hamburgo, Bremen, Amberes, Amsterdam, Roma, Génova, Nápoles, La Habana, Nueva York, Lima, Filadelfia, Baltimore y otras ciudades no menos importantes. Por su parte, habían situado consulados y viceconsulados en México países tales como Inglaterra, Prusia, Francia, España, las ciudades hanseáticas,

¹⁶ Juan Rodríguez de San Miguel. *La República en 1846: Directorio General de los Supremos Poderes, y de las Principales Autoridades, Corporaciones y Oficinas de la Nación*. Imprenta de J. M. Lara, pp. 117-121. México, 1845. (Desconocemos el porqué de la discrepancia de fechas entre el título y la edición).

¹⁷ José María Lacunza se lamentaba de esta situación: “nuestras relaciones con las demás potencias de Europa y América son muy cortas, y están reducidas casi únicamente a las comerciales, para las que bastan los cónsules; en algunas naciones ni aun esto tenemos, ni es necesario que se estrechen más. Tal vez aun en las existentes podría hacerse alguna reducción y dejar sólo pocos agentes diplomáticos mejor dotados que los que hoy existen”. Memoria leída en las Cámaras en 1851, por el secretario de Relaciones Interiores y Exteriores. Sin fecha de firma. Imprenta de Vicente G. Torres. México, 1851.

CUADRO 7

PERSONAL DEL SERVICIO EXTERIOR Y DE LA PLANTA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, GOBERNACIÓN Y POLICÍA

(1845)

LEGACIONES

Londres

Tomás Murphy, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario
José Murphy, secretario
Bartolomé Muriel, oficial

París

Máximo Garro, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario
Fernando Mangino, secretario
Francisco de Paula, oficial

Madrid

Ignacio Valdivieso, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario
Eduardo de Gorostiza, secretario
Juan Francisco Allsop, oficial

Roma

José María Montoya, eneargado de negocios
Pedro Escandón, oficial, con honores de Seeretario

PLANTA

Oficiales mayores
José María Ortiz Monasterio, oficial mayor primero
Francisco de la Parra, oficial mayor segundo

Oficiales

Rafael Larrañaga, oficial segundo 1o.
José María Guzmán, oficial segundo 2o.
José Guadalupe Martínez, oficial 3o.
Carlos de los Ríos, oficial 4o.
Bonifacio Conejo, oficial 5o.
Manuel Quintanar, oficial 6o.
Francisco Javier Icaza, oficial 7o.
Juan Manuel Escalante, oficial 8o.

Archivo

José María Inclán, archivero

José Francisco Ruiz, oficial 1o. de archivo

Felipe Saavedra, oficial 2o. de archivo

Escribientes

Antonio Sierra

Manuel Llanguas

Juan Ortiz Monasterio

Félix Galindo

Antonio Pérez

Agustín Velasco

Miguel Buitrón, portero

Nazario Pérez, mozo de oficios

FUENTE: Juan Rodríguez de San Miguel. *La República en 1846: Directorio General de los Supremos Poderes, y de las Principales Autoridades, Corporaciones y Oficinas de la Nación.*

Bélgica, Holanda, Suiza, Estados Unidos, Dinamarca y Cerdeña. Estas relaciones comerciales eran importantes, pero no menos las relaciones diplomáticas, las cuales, sin embargo, no habían alcanzado la plenitud y eficacia deseables.

5. Reorganización administrativa y redistribución de competencias de 1852

Durante el segundo semestre de 1852, en la etapa final de su existencia como Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, esta institución de la administración pública fue reorganizada, transformando su antiguo patrón departamental, atendiendo a una distribución distinta de sus servidores públicos y segregando de sus competencias una variedad de deberes interiores.

Fue abandonada la antigua fórmula de configuración en dos departamentos, uno de lo Exterior, otro de lo Interior, creándose un sistema formado por cuatro secciones. Una sección continuaba encargada de los asuntos externos, en tanto que otra fue establecida para manejar la correspondencia y dar unidad al Ministerio. Por cuanto a lo Exterior, ahora se desempeñaban las antiguas secciones de Europa y América sin la cobertura de un departamento común. Las secciones se habían elevado a la condición de unidades mayores de la Secretaría. La organización era la siguiente:



José María de Lacunza Blengio.

- Sección Central.
- Sección Interior.
- Sección de Negocios de Europa.
- Sección de Negocios de América.

Sección Central. Estaba encargada del registro de la documentación que ingresaba y salía de la Secretaría.

Sección Interior. Atendía las funciones de Gobernación y del Interior que no estuvieran expresamente confiadas a las demás.

Sección de Negocios de Europa. Los negocios exteriores relativos a este continente eran manejados por la Sección de Europa, que atendía también asuntos de gobierno, además de los agentes diplomáticos y consulares situados en aquel continente, así como las cartas de naturalización, seguridad y pasaportes, y la legalización de firmas. Se encargaba también de la entrada de extranjeros por puertos mexicanos y de la traducción de documentos escritos en idiomas diversos al español.

Sección de Negocios de América. También ejercitaba funciones de gobierno, diplomáticas y consulares, como la anterior, así como las relativas a colonización, límites y situación de los indios bárbaros en lo tocante a los límites de la República; asimismo, hacia las traducciones del caso.¹⁸

¹⁸ Reglamento para el Gobierno Interior y Económico de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones, de octubre 12 de 1852. *Derecho Internacional Mexicano*. Tercera parte, pp. 937-944.

Sección de Registros del Archivo General. Una de las novedades más destacadas en el ramo de lo Exterior fue la creación de la Sección de Registros dentro del Archivo General, la cual fue autorizada para elaborar las cartas de seguridad y naturalización, así como las patentes y legalizaciones expedidas por el Ministerio; también le correspondía distribuir los documentos mencionados entre los residentes extranjeros del Distrito Federal, así como llevar el registro de estos últimos. Estaban a su cargo las ediciones del gobierno y la colección de leyes y demás disposiciones formales emitidas por el gobierno, así como redactar y publicar el *Periódico Oficial*. Su planta fue formada con un empleado de cada uno de los Ministerios, en tanto que su jefe era nombrado por el gobierno. Sin embargo, los ministros respectivos conservaban el poder de remover a los empleados respectivos, lo cual debilitaba desde su origen a la sección. Esta importante sección incluía al Departamento de Litografía, el cual atendía además los trabajos que le solicitaba el Museo Nacional.

Uno de los cambios más importantes consistió en la supresión de uno de los dos oficiales mayores, asignando al restante y a los tres siguientes oficiales el nombramiento de jefes de cada una de las cuatro secciones. El resto de los oficiales fue comisionado en las tareas que se le asignaron, incluyendo las de escribientes, en tanto que a los cuatro jefes de sección se les confiaron tareas de traductores e intérpretes. Notorio progreso, que hay que subrayar, fue que se instituyó la regla de que los escribientes primero y segundo debían poseer el dominio de los idiomas inglés y francés, en tanto que para el mejor despacho de los negocios se mandó que los titulares de las secciones tuvieran suficiente libertad y autonomía de gestión para organizar y conducir las labores de la sección correspondiente.¹⁹

Segregación de funciones interiores

Esta reorganización trajo consigo una transformación de fondo, que permitió al Ministerio abandonar parte de su enorme cúmulo de competencias interiores. Tal reforma, una de las más sustanciosas que tuvo a la fecha, sirvió para trasladar al Ministerio de Justicia muchas de sus tareas de carácter interno, tales como el gobierno del Distrito

¹⁹ Decreto que expide el Reglamento y Planta de los Ministerios de Relaciones Exteriores e Interiores, y el de Justicia, de agosto 24 de 1852. *Derecho Internacional Mexicano*. Tercera parte, *op. cit.*, pp. 931-937. Decreto de octubre 12 de 1852, por el que se expide el Reglamento para el gobierno interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública en la época de Juárez*, *op. cit.*, volumen I, pp. 276-278 y 292.



El Palacio Nacional en la primera década del siglo xx.

Federal (en lo tocante a lo económico y político), así como los negocios correspondientes a hospitales, hospicios, cárceles y casas de corrección, la beneficencia pública y todo lo relativo a las enfermedades epidémicas y su prevención, amén de la instrucción pública y los establecimientos dedicados al cultivo de la literatura, las festividades nacionales y las diversiones públicas. Del mismo modo, la guardia nacional pasó a ser competencia del Ministerio de Guerra, en tanto que la Contaduría de Propios y Arbitrios de los municipios fue trasladada al cuidado del Ministerio de Hacienda.

Sin embargo, el Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, descargado de este grueso fardo de labores domésticas, conservó algunos deberes internos:

- La dirección y mantenimiento de obras públicas, tales como los canales, puentes, calzadas y trabajos hidráulicos del Distrito Federal que incluyó al desagüe de Huehuetoca.
- El Museo Nacional.
- Los negocios del Distrito Federal que tuvieran efecto en las relaciones exteriores.
- La Academia de San Carlos, con la Lotería de la misma ya que con ella se sufragaba buena parte de su presupuesto.

- **El Archivo General.**
- **La Biblioteca Nacional.**
- **La Sociedad de Geografía y Estadística.**
- **La Dirección de Colonización e Industria.**

Las últimas cinco organizaciones fueron instituidas en calidad de secciones del Ministerio de Relaciones, e incluso sus presupuestos se integraron al de la Secretaría, salvo el de la Dirección de Colonización e Industria.

Como es observable, estos cambios sustanciales modificaron de fondo al Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, y aunque las mutaciones se verificaron preferentemente en lo Interior, la creación de la Sección de Registros fortaleció al ramo exterior, mediante una organización especializada dentro del Archivo General. Igualmente destacable fue el ascenso de las Secciones de Europa y América —antao subsumidas en el Departamento Exterior— como unidades superiores de la Secretaría, toda vez que se estaba acentuando en el ramo de lo Exterior una configuración organizativa geográfica.

El Ministerio estaba preparado para, en breve, ser transformado en dos organizaciones diversas de la administración pública.

Capítulo IV. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	
(1853-1891)	75
1. Definición y diferenciación organizativa (1853-1861)	80
2. Avatares de la Secretaría (1861-1891)	90

IV. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES: 1853-1891

No menos dramáticos fueron los sucesos históricos que se verificaron entre 1853 y 1891, tales como una dictadura, un imperio y una injustificada invasión extranjera, además de la división más grande que ha separado a los mexicanos en la historia.

Una vez que Santa Anna regresó a México, asumió el mando presidencial en abril de 1853, y a partir de diciembre gobernó por tiempo indefinido y con poderes extraordinarios. Por efectos de la implantación de la dictadura fueron expulsados del país Joaquín Ruiz, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto y otros mexicanos progresistas. Santa Anna, quien se hacía llamar Alteza Serenísima, estableció la Orden de Guadalupe, al modo de las monarquías.

Todo esto produjo la indignación pública, y con ella el Plan de Ayutla de marzo de 1854, cuya finalidad era la deposición del dictador. En este mismo año el aventurero francés Rauosset tomó Guaymas al frente de 400 piratas, pero fue derrotado por el general Yáñez y pasado por las armas.

Para mediados de 1855 había triunfado la rebelión. Muy pronto, sin embargo, entre los triunfadores nacieron dos tendencias: una que representaba el pasado, formada por Lafragua y Payno, entre otros, y una más de liberales intransigentes, donde militaban Juárez, Ocampo, Ramírez, Zarco y Prieto.

Santa Anna, derrotado y desmoralizado, volvió al destierro.

Álvarez y su gabinete, en el que dominaban los liberales intransigentes, iniciaron la Reforma sin titubeos. Se expulsó a la Compañía de Jesús y se desamortizaron los bienes eclesiásticos. Fue instalado entonces el Congreso Constituyente, cuya misión era dar un nuevo orden político al país. La Constitución fue expedida en febrero 5 de 1857.

Comonfort, influido por opiniones conservadoras, entre ellas las de Félix Zuloaga y Manuel Payno, desconoció la Constitución, a favor de otra que consideraba más armónica con el país. Dio comienzo la Guerra



El Cuerno de la Abundancia. Carta General de la República Mexicana, de Antonio García Cubas, considerado como el primer cartógrafo de México.

de los Tres Años. Juárez, presidente de la Suprema Corte de Justicia, debía constitucionalmente asumir el Poder Ejecutivo y así lo hizo. Después de salir del país por Manzanillo, viajó a Nueva Orleans y posteriormente a Veracruz, donde instaló al gobierno legítimo.

En 1859 se firmaron dos tratados. En el primero, conocido como Mon-Almonte, México reconoció a España el pago motivado por el asesinato de nacionales de ese país, por unos bandidos. El segundo, McLane-Ocampo, permitía a ciudadanos y militares de Estados Unidos el transitar por el Istmo de Tehuantepec por cualquier camino adoptado. Afortunadamente ninguno se llevó a cabo.

Finalmente el triunfo favoreció a los liberales. El general González Ortega entró a la ciudad de México en diciembre 25 de 1860; Juárez, en enero lo. del año siguiente. Muchos combatientes, 200 mil, para ser exactos, devastaron y vivieron del pillaje, lastimando al país. Todo el ejército, salvo honrosas excepciones, se adhirió a los golpistas y se puso al margen de la Constitución, en tanto que la administración pública quedó arruinada. El gobierno liberal se dio a la tarea de hacer de los empleados verdaderos servidores públicos para las instituciones. Las

relaciones exteriores fueron reconstruidas, se expulsó del país a los ministros plenipotenciarios de España, Guatemala y Ecuador, así como el nuncio apostólico, por haber participado del lado de la reacción. Finalmente, el Congreso nombró presidente a Benito Juárez en mayo de 1861.

Los conservadores permanecieron en su empeño e hicieron víctima a Melchor Ocampo, quien fue asesinado cerca de Maravatío. Igual suerte corrieron Santos Degollado y Leandro Valle posteriormente, quienes fueron pasados por las armas. En el mismo año de 1861, en julio 17, la penuria del erario provocó la suspensión de pagos de la deuda externa y con ello el pretexto para una nueva intervención extranjera.

Mexicanos de la reacción, añorando el antiguo régimen y evocando viejos proyectos monárquicos, viajaron a Miramar para solicitar a Maximiliano la aceptación de la Corona. Estos intentos los había iniciado Gutiérrez de Estrada desde 1853, en representación de Santa Anna, y en 1858 a nombre de Zuloaga y Miramón. Gutiérrez de Estrada, sabiendo que España, Inglaterra y Francia habían roto con México, inició la negociación promonarquía en París, pero la encomienda directa de viajar a Miramar se dio al conde Rechberg. Es falso, pues, que Napoleón III tuviera la iniciativa de la instauración monárquica en México; en contraste, es cierto que los padres de Maximiliano desaprobaron el proyecto.

Santa Anna ofreció sus servicios al Imperio, pero fueron desoídas sus solicitudes.

La expulsión de los mencionados ministros plenipotenciarios, la guerra civil en Estados Unidos y la suspensión de pagos de la deuda externa conspiraron a favor del proyecto monárquico, que dio inicio con la Convención de Londres, la cual, aunque limitada a la protección de los intereses de las tres potencias interesadas, finalmente dio origen a la invasión francesa.

En su apoyo confabulaban Gutiérrez de Estrada, Francisco Miranda y el secretario de la legación mexicana en Londres, amén del especial interés de los banqueros Jecker y Morny. La causa común de la intervención era la cesación de pagos, pero las particulares fueron los agravios a Saligny, el incumplimiento del Tratado Mon-Almonte y el asalto de los conservadores a la legación británica.

La escuadra española ocupó Veracruz en diciembre de 1862, y en enero se dio un ultimátum a México, ya improcedente, pues la Ley de Cesación de Pagos se había derogado ya. Entonces se celebraron los Convenios de la Soledad, con objeto de dar cauce a las negociaciones, que gracias a las cualidades diplomáticas del representante de México, Manuel Doblado, convencieron a los delegados de España e Inglaterra,

quienes se retiraron de la alianza. Francia, en contraste, rompió el convenio y avanzó con su ejército hacia Orizaba, en compañía de Almonte, quien en la vecina ciudad de Córdoba asumió la Regencia del Segundo Imperio. Luego, el 5 de mayo de 1862, el ejército invasor fue derrotado en Puebla.

Al año siguiente desembarcó en México el ejército francés de casi 31 mil combatientes, en cuyo apoyo operaban las huestes reaccionarias, en un número indeterminado. El gobierno legítimo abandonó la capital en mayo de 1863, y para junio se reunió una junta de conservadores que formó el nuevo gobierno, bajo la cabeza de Almonte. Esta junta de notables creó el régimen monárquico, y para hacerlo efectivo envió a Miramar a Gutiérrez de Estrada, Velázquez de León, Ignacio Aguilar, José Hidalgo, Antonio Escandón y Ángel Iglesias.

Una vez aceptada la Corona, el emperador asumió el compromiso de pagar \$ 54 000 000 para cubrir los gastos de la invasión francesa, además de los cobros de Jecker, las reclamaciones, los agentes del Imperio y otros más. La cifra, sin embargo, se incrementó a \$ 173 000 000. Maximiliano arribó a costas mexicanas en mayo 28 de 1864, y luego se trasladó a la capital.

El ejército invasor estaba integrado, para entonces, por 28 mil franceses y 20 mil imperialistas mexicanos, además de voluntarios austriacos y belgas y 8 500 guardias rurales. Para amedrentar a la población, el emperador decretó la pena de muerte para quienes se resistieran a los invasores, en octubre 3 de 1865, con refrendo de todo el Gabinete.

La tenaz resistencia mexicana, amén de las protestas norteamericanas, redituaron en favor de la República, y Napoleón III ordenó el retiro de sus tropas. El emperador, que había ratificado las Leyes de Reforma, se alió después con los sectores más reaccionarios del partido conservador. Para enero de 1867 comenzó el éxodo del ejército invasor, abandonando a Maximiliano; lo mismo hicieron muchos reaccionarios, para los cuales “ya no era negocio la monarquía”. Imposibilitado para regresar a Austria, enferma en Europa la emperatriz y patente la renuencia de sus padres, quienes le aconsejaban hacer de su imperio una tumba, Maximiliano se dispuso a resistir el avance republicano.

En aquellos días Miramón y Márquez habían vuelto de Europa, y ellos encabezaron a la reacción. Juárez, acompañado por su Ministerio, despachaba en Paso del Norte. Allí, sin formalidades constitucionales, se prorrogó su período de gobierno. En mayo 15 de 1867, las fuerzas republicanas tomaron Querétaro, último bastión imperial, y en el cerro de las Campanas fueron fusilados Maximiliano, Miramón y Mejía.



Benito Juárez. Óleo de autor anónimo.

Juárez retornó a la capital de la República en julio 15 de 1867. La República había sido restaurada. El gobierno rehizo las abandonadas relaciones exteriores, especialmente con Alemania, Estados Unidos y España, con base en la signación de nuevos tratados.

Los conservadores fueron rehabilitados para ocupar los puestos públicos hasta que se verificó la instalación del quinto Congreso, salvo algunas excepciones. Hicieron alianzas con Lerdo de Tejada o Porfirio Díaz, pero no con Benito Juárez, quien nunca transigió con ellos. Juárez murió en julio 18 de 1872.

Las Leyes de Reforma se elevaron a rango constitucional en octubre 5 de 1873. Nuevamente volvieron las desavenencias políticas, y en enero de 1876 se proclamó el Plan de Tuxtepec, a cuya cabeza estaba Porfirio Díaz, quien con un apoyo generalizado triunfó sobre Lerdo de Tejada y asumió la Presidencia en febrero de 1877, para, luego de un paréntesis cuatrienal, gobernar ininterrumpidamente hasta 1910.*

1. Definición y diferenciación organizativa (1853-1861)

A mediados del siglo XIX, la administración pública central fue objeto de su primera transformación de fondo, desde que fue instituida. Hasta 1853, su trazo organizativo había obedecido a cambios de denominación de sus dependencias, a separaciones o fusiones inconclusas, así como a añadidos, como los relativos a Policía e Industria. Sólo destaca la reorganización a que nos referimos en la parte final del capítulo precedente, que redistribuyó los negocios públicos entre la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, y la de Justicia. Aunque la materia de Industria era de suyo trascendental, su despacho junto con la de justicia, los Negocios Eclesiásticos y la Instrucción Pública nos hablan de una institución que, por la importancia de los ramos agregados, había asumido los vicios funcionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, es decir, una multiplicidad de cometidos disímilidos.¹

Pero ahora las mutaciones iban a producir efectos a largo plazo tanto que hoy día todavía se resienten: la moderna administración actual

* Guillermo Prieto, *Lecciones de Historia Patria*. Secretaría de Gobernación. pp. 379-445. México, 1986 (1886).

¹ El nuevo arreglo de la administración pública tuvo sustento en las Bases para la Administración de la República, expedidas en abril 22 de 1853. En mayo 12 se decretó el establecimiento de la Secretaría de Gobernación, y el día 17 de este mes se designaron los ramos correspondientes a las cinco Secretarías. Bases para la Administración de la República, de abril 22 de 1853; Decreto que establece la Secretaría de Estado y de

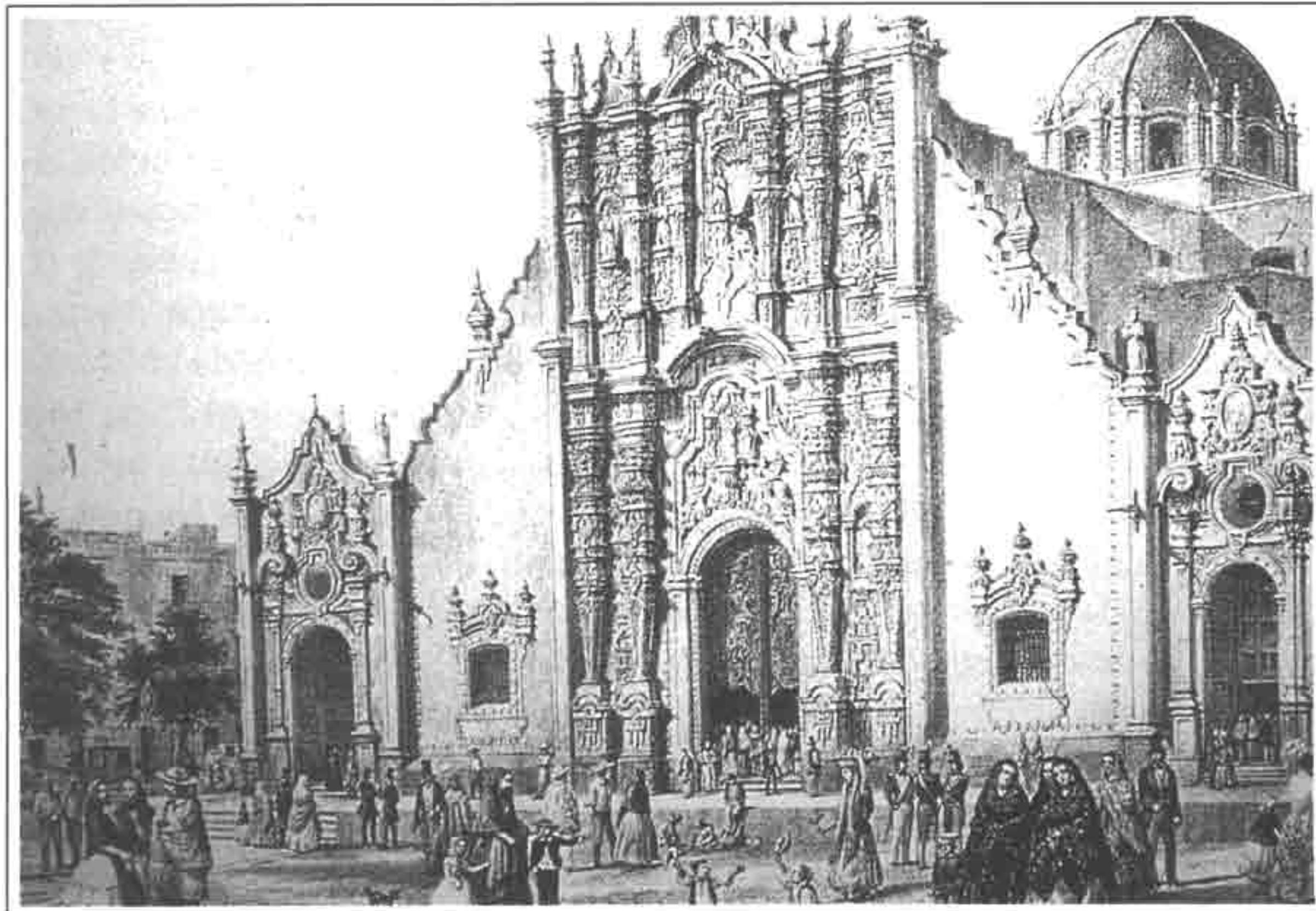
tiene aquí, en muchos de sus aspectos, el patrón básico de su organización y funciones. En 1853 aún existían cuatro Ministerios, todos ellos herederos del Primer Imperio, que en adelante se transformarían en número y en sustancia. Entre las novedades destaca la institución del Consejo de Estado, con 21 personas, cuya organización en cinco secciones obedecía al número igual de Secretarías de Estado. Su función era la de producir los dictámenes que cada Secretaría le solicitara, además de reunirse en conjunto para atender cuestiones generales de gobierno. Como complemento de estas mutaciones, se expidió en mayo 25 de 1853 la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, y para atender estos asuntos se nombraría a un Procurador General de la Nación.

Por cuanto a la administración pública, el antiguo Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores se transformó en Secretaría de Relaciones Exteriores en abril de 1853, y en mayo en Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, quedándole segregado para siempre el ramo de lo Interior —a excepción del período 1861-1867, cuando por motivo de la grave situación de la época, entre otros factores el establecimiento del Segundo Imperio, demandó la refusión temporal de ambos ramos—.

La materia de lo interior, que fue asumida fugazmente por el Ministerio de Justicia, pasó a independizarse completamente tanto de ella como del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se erigió propiamente como Secretaría de Estado y de Gobernación. Aunque el ramo de lo interior ya tenía ganada la tradición dentro del concepto de gobernanza —ya que constituía un cúmulo de cometidos que se remontan a 1821—, requirió de la creación de una nueva Secretaría por el carácter de sus competencias y, fundamentalmente, porque el grueso de las funciones más añejas se conservaron en la Secretaría de Relaciones Exteriores. La Secretaría de Gobernación atendía todo lo relacionado con el Consejo de Estado, seguridad y policía, centros de reclusión de delincuentes, libertad de imprensa y diversiones públicas. Asimismo, sus antiguos deberes, relacionados con la prosperidad material del país, habían pasado a otra Secretaría.

El otrora Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria fue convertido en la Secretaría de Relaciones

Gobernación; Decreto que designa los ramos correspondientes a cada Ministerio. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los informes presidenciales: la Administración Pública*. Tomo V, volumen I, pp. 347-351. Dentro del Gabinete destacaban Lucas Alamán, a cargo de la cartera de Relaciones Exteriores, quien diseñó el concepto de la reforma, y Teodosio Lares, Ministro de Justicia. Lares, es autor de las *Lecciones de Derecho Administrativo*. Ignacio Cumplido. México, 1852. Estas lecciones, impartidas en el Ateneo Mexicano, fueron profesadas poco antes de su ascensión a la Secretaría.



El Sagrario de México (detalle).

Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, y después en Secretaría de Estado de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.

Finalmente, el ramo de industria, que antaño desempeñaba el Ministerio de Justicia, amén de la supresión de la Dirección General de Industria y Colonización, sirvió de base para la creación del primer Ministerio y después Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, cuyo caudal principal de cometidos provenía del antiguo Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores.

El nuevo esquema despejaba, por fin, antiguos embarazos para el despacho de los negocios de la administración pública: la Secretaría de Gobernación dedicaba sus empeños básicamente a la política interior, pero conservaba competencias relativas a salud, migración y otras muchas que, posteriormente, darían origen a otras dependencias de la administración pública mexicana.² Los antiguos deberes de esta Secre-

² El desenvolvimiento de las actividades interiores constituye uno de los grandes sucesos históricos del México independiente, porque el desarrollo de la salud, educación, trabajo y otros aspectos de la vida social tienen aquí su fuente. Omar Guerrero.

taría, relativos a la prosperidad material del país, pasaron a la novísima Secretaría de Fomento. El ramo financiero también se modificó, y a partir de 1853 permaneció a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sólo la Secretaría de Guerra y Marina no tuvo mayores transformaciones.

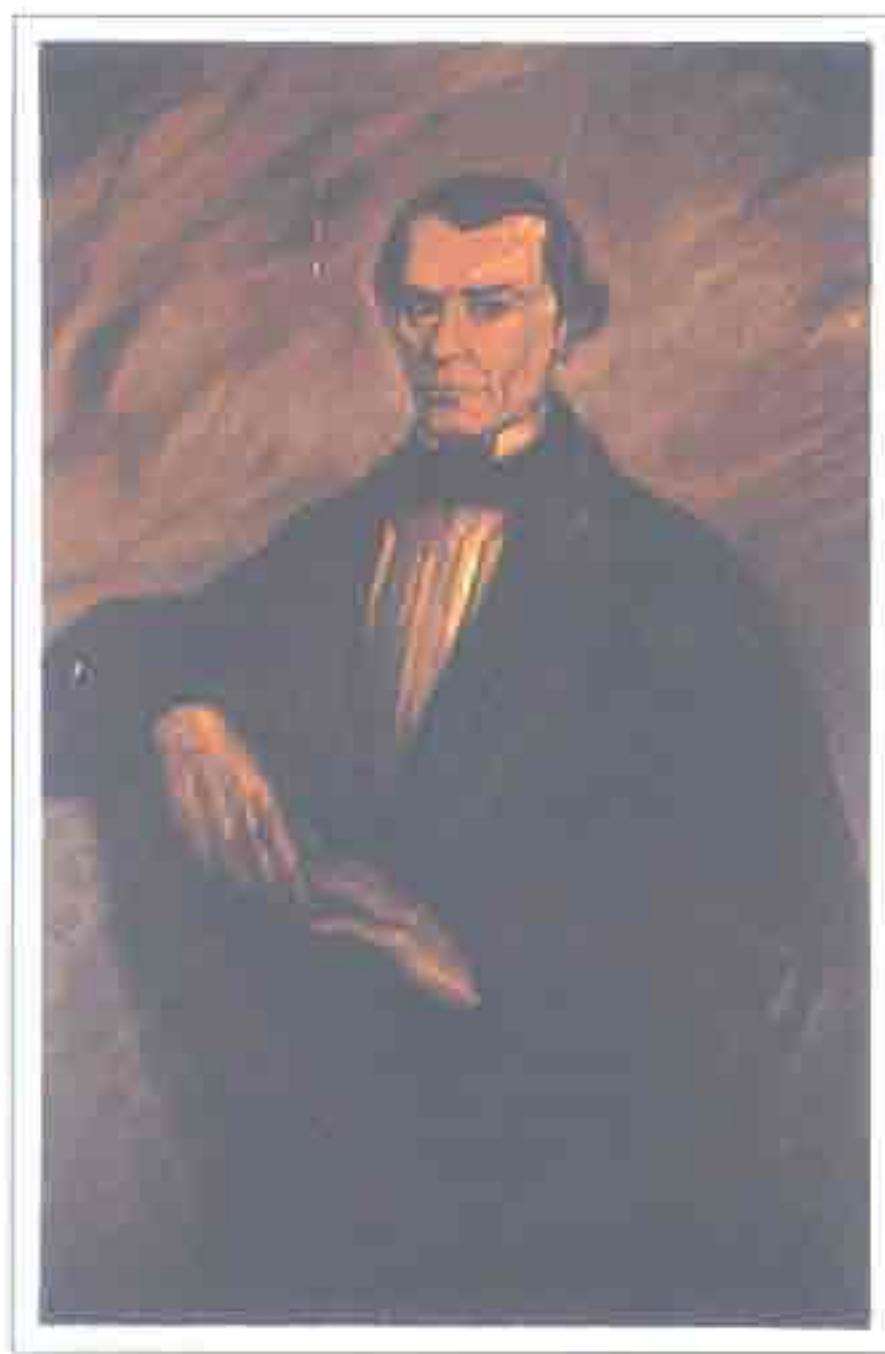
Finalmente las relaciones exteriores contaban con su exclusiva Secretaría, y ésta precisaba mejor las competencias a su cargo, que eran las siguientes:

- Relaciones exteriores.
- Consulados.
- Designación y límites de la República.
- Expedición de cartas de seguridad y naturaleza.
- Pasaportes y legalización de firmas.
- Academias y establecimientos literarios dedicados a la enseñanza primaria y secundaria, tales como:
 - Academias de Historia y Lengua Castellana
 - Archivo General
 - Biblioteca
 - Museo
 - Academia de Bellas Artes de San Carlos
- Ceremonial del Palacio.
- Impresiones del gobierno a cargo del erario.
- Loterías de San Carlos y Guadalupe.³

La Secretaría de Relaciones Exteriores conservaba, como lo advertimos, varios cometidos propiamente domésticos, de modo que, a pesar de su carácter organizativamente especializado en la política exterior, aún desempeñaba funciones definibles propiamente como interiores. Esto obedeció, en nuestro entender, a que la bipartición de los ramos de lo Exterior y lo Interior no fue una simple y mecánica mitosis en dos dependencias diversas de la administración pública, sino la permanencia de una Secretaría, la de Relaciones Exteriores, y la creación de otra nueva, la de Gobernación, especializada propiamente en asuntos de gobierno.

³ “Las Secretarías de Estado y la administración interna en México”. En *Revista de Administración Pública* núms. 71-72. Julio-diciembre, pp.19-69. México, 1987. Del mismo autor, *El Estado y la Administración Pública en México. Cap. 3. Instituto Nacional de Administración Pública*. México, 1989.

³ Decreto de mayo 17 que designa los ramos correspondientes a cada Ministerio, *Op. cit.*, p. 553.



Juan Antonio de la Fuente.

El caso es que la SRE cumplía tareas relativas a la ilustración del pueblo mexicano y al cuidado de las instituciones de cultura y arte, además de administrar el ceremonial del Palacio Presidencial y encargarse de las ediciones del gobierno. Inclusive administraba a las dos loterías públicas, la de Guadalupe y la de San Carlos.

En contraste con esta variedad de cometidos interiores, sus responsabilidades externas tenían un perfil más preciso, pues atendía los negocios exteriores, su objeto existencial, y administraba las legaciones y los consulados. Por extensión, se encargaba de la fijación de los límites del país expedía cartas de naturalización y atendía las cuestiones referentes a los pasaportes y la legalización de firmas.

Sin duda, la creación de la Secretaría de Relaciones Exteriores fue, de suyo, un notorio progreso, toda vez que la precisión de sus labores de política exterior constituyó un avance hacia su cabal condición de institución especializada en la política exterior.⁴

A partir de 1853, la SRE tuvo su propia planta, como lo había sugerido años atrás Lucas Alamán, así como una adecuada organización interna.

⁴ Estos importantes progresos para la administración pública, y en lo particular para la Secretaría de Relaciones Exteriores, no dejaban de contrastar con la situación política imperante y con el titular del Ejecutivo, Santa Anna, cuya gestión, fundada en poderes extraordinarios, era de hecho una dictadura regresiva. Los hombres ilustrados que profesaban el progreso por convicción estaban conscientes de todo esto, y así lo hicieron saber. Luis de la Rosa, uno de estos hombres, quien en los difíciles días de la invasión norteamericana ocupó las cuatro carteras de la administración pública como secretario

La Secretaría, por consiguiente, conservó el modelo seccional con carácter principalmente geográfico, toda vez que su principio siguió siendo el de las actividades funcionales. Estaba organizada de la manera siguiente:

- Sección de América.
- Sección de Europa.
- Sección de Cancillería y Registros.⁵

Sección de Cancillería y Registros. Hay que destacar que los ramos correspondientes a las secciones de América y Europa no variaron nada en relación con la distribución introducida en 1852, en tanto que la Sección de Cancillería y Registros, nutrida materialmente de la que se llamó Sección de Registros del Archivo General, conservó su noción original, pero precisó sus cometidos. Tocaba a ella la custodia del Gran Sello de la Nación, la expedición de pasaportes, cartas de naturalización y seguridad, lo mismo que la certificación de firmas y entradas de extranjeros por puertos mexicanos, además de la contabilidad derivada del cobro de los servicios que prestaba.

A partir de la reforma de 1853, el oficial mayor volvió a desempeñarse en toda la Secretaría, como lo había hecho antes de la reforma de agosto de 1852. Por su parte, las Secciones de América y Europa tenían una planta idéntica: un jefe, más cuatro oficiales, en tanto que la Sección de Cancillería y Registros era dirigida por un jefe, quien contaba con tres oficiales, un archivero, un oficial de partes, un portero y un mozo de aseo. Nótese que esta última sección evoca la antigua organización de la

universal, escribió que: “conociendo, pues, cuánta es la importancia de una buena administración, no parecerá extraño decir que una sociedad puede subsistir como nación durante siglos, y aun hacerse respetar en lo exterior por medio de alianzas o convenciones diplomáticas, viviendo no obstante bajo un gobierno mal organizado y bajo instituciones políticas poco convenientes a la dignidad y la libertad del hombre” (cursiva nuestra). *Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla*. Sin datos editoriales, pp. 2-3. México, 1853.

⁵ Decreto de junio 28 de 1853, que establece la planta del Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto de mayo 31 de 1853, que establece la planta del Ministerio de Gobernación. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Tomo V, volumen I, pp. 343 y 399-400. Reglamento para el Gobierno Interior de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, de agosto 8 de 1853. Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pp. 28-43. (Hay que hacer notar que lo interior, plasmado en el Ministerio de Gobernación, no contaba con una organización interna diversificada, su trazo era el tradicional que se derivaba de la oficialía mayor.)

Secretaría, a cargo del oficial mayor, en tanto que las dos anteriores han desarrollado ya un semblante organizativo diverso, signado por la especialización.

Un oficial de partes registraba la correspondencia que entraba y salía de la Secretaría, extractaba lo necesario para los acuerdos y daba razón de los asuntos a los interesados que así lo solicitaran. Había un oficial encargado del archivo y uno más de la litografía, cuyas actividades coadyuvaban a la buena marcha de los negocios de la Secretaría.

El patrón organizativo de la Secretaría de Relaciones Exteriores se mantuvo igual hasta finales de 1855, salvo que la antigua Sección de Cancillería y Registros se volvió a reorganizar como Archivo y se añadió un nuevo ente: el Servicio, bajo cuyo cuidado estaba la conservación física de la oficina y su limpieza. El secretario del ramo seguía asistido por el oficial mayor, mientras que las Secciones de América y Europa tenían un jefe, dos oficiales y dos escribientes. El Archivo tenía también un jefe y un oficial, en tanto que el Servicio estaba constituido por un portero, un mozo y dos ordenanzas.⁶

CUADRO 8

TITULARES DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

(Agosto 9 de 1855-enero 17 de 1861)

TITULARES	PERÍODO DE GESTIÓN
José Miguel Arroyo*	1855, agosto 9 1855, sept. 12
Melchor Ocampo	1855, octubre 5 1855, octubre 30
Miguel María Arrioja	1855, octubre 31 1855, diciembre 10
Lucas de Palacio*	1855, diciembre 11 1855, diciembre 12
Luis de la Rosa	1855, diciembre 13 1856, agosto 29

⁶ Decreto de diciembre 31 de 1852, por el que se expide la Ley de Presupuestos Generales de la República. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*, tomo V, volumen I, p. 655.

TITULARES	PERÍODO DE GESTIÓN
Juan Antonio de la Fuente	1856, agosto 30
Miguel Lerdo de Tejada**	1856, noviembre 13
Lucas de Palacio*	1856, noviembre 13
Ezequiel Montes	1856, diciembre 24
Lucas de Palacio*	1856, diciembre 25
Juan Antonio de la Fuente	1857, enero 7
Sebastián Lerdo de Tejada	1857, enero 8
Lucas de Palacio*	1857, abril 30
Juan Antonio de la Fuente	1857, mayo 10.
Lucas de Palacio*	1857, mayo 24
Juan Antonio de la Fuente	1857, mayo 25
Lucas de Palacio*	1857, junio 4
Juan Antonio de la Fuente	1857, junio 5
Lucas de Palacio*	1857, septiembre 16
Lucas de Palacio*	1857, septiembre 17
Juan Antonio de la Fuente	1857, octubre 19
Lucas de Palacio*	1857, octubre 20
Melchor Ocampo	1857, diciembre 16
Lucas de Palacio*	1857, diciembre 17
Juan Antonio de la Fuente	1858, enero 18
Melchor Ocampo	1858, enero 22
Juan Antonio de la Fuente	1859, agosto 15
Melchor Ocampo ***	1859, agosto 16
Santos Degollado	1859, noviembre 30
José de Emparan ****	1859, diciembre 10.
Melchor Ocampo	1860, enero 23
José de Emparan ****	1860, marzo 25
Melchor Ocampo	1860, marzo 26
FUENTE: Secretaría de Relaciones Exteriores. Secretarios y encargados del Despacho de Relaciones Exteriores: 1821-1973.	1860, septiembre 30
	1860, octubre 10.
	1861, enero 17

* Oficial mayor, encargado del Despacho

** Secretario de Hacienda, encargado del Despacho

*** Secretario de Gobernación, encargado del Despacho

**** Secretario de Fomento, encargado del Despacho

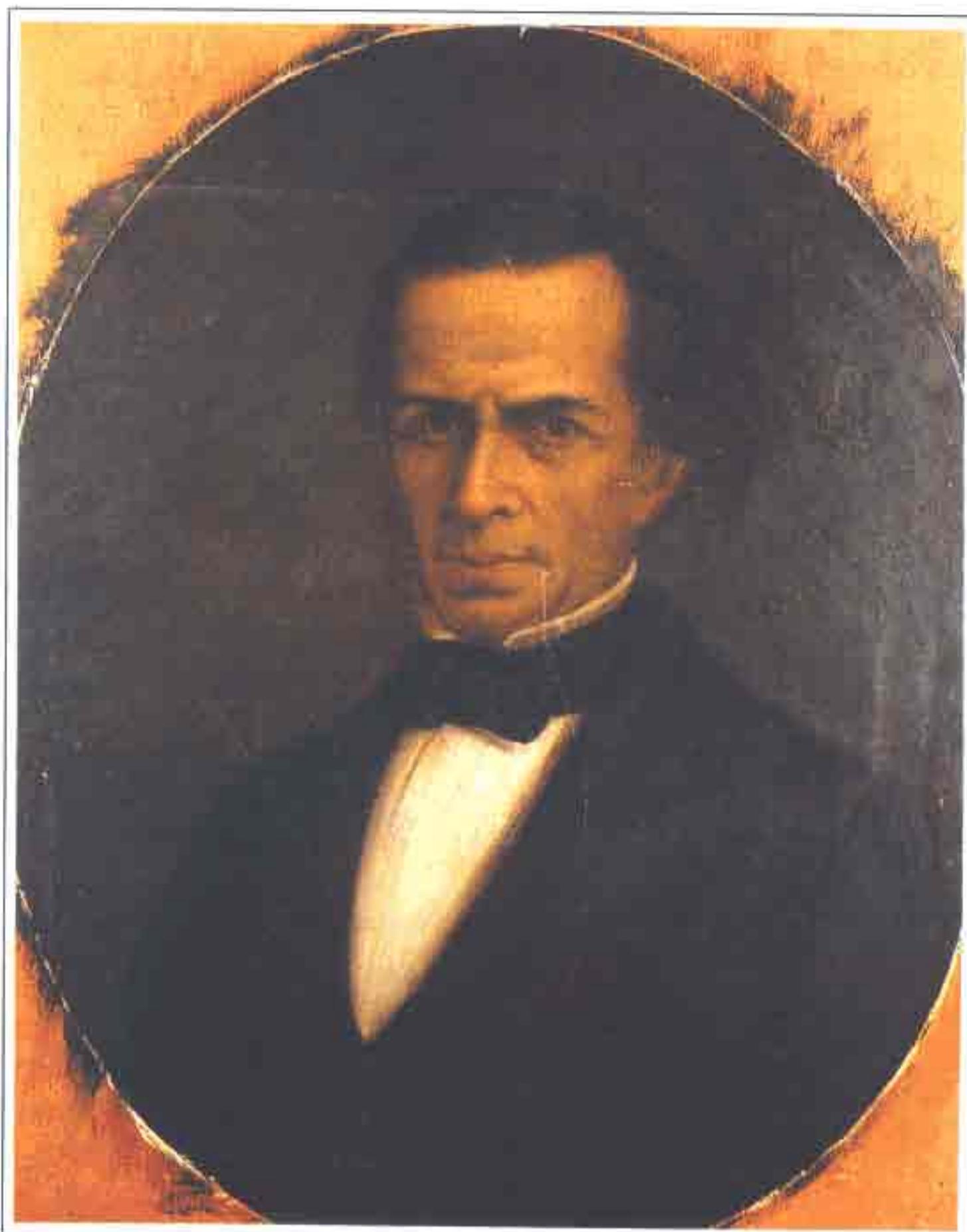
87

El estado de cosas no tardó mucho en cambiar. La sublevación sustentada en el Plan de Ayutla depuso a Santa Anna, y otros hombres se prepararon para asumir el gobierno del país. Aunque la organización de las Secretarías de Estado permaneció intocada, incluyendo su número,⁷ el Plan ofrecía un nuevo estatuto para la República Mexicana, aunque provisional, el cual significaba al mismo tiempo una reforma política y una reforma administrativa.⁸

Conforme a las disposiciones del Plan de Ayutla, la Secretaría de Relaciones Exteriores conservó su antigua organización, con base en las Secciones de Europa y América, en tanto que el Archivo General volvió a convertirse en Sección de Cancillería y Registros. Al mismo tiempo, la

⁷ Decreto de mayo 15 de 1856, que expide el Estatuto Provisional de la República Mexicana. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*, tomo V, volumen I, pp. 383-384. La Sección Sexta mandaba la permanencia de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Hacienda.

⁸ El Plan de Ayutla había facultado de manera extraordinaria al jefe del Ejecutivo para reformar los diversos ramos de la administración pública. Sin embargo, la reforma no se verificó de inmediato, hubo que esperar a la llegada de Juárez y las Leyes de Reforma que la propiciaron. En un editorial periodístico Francisco Zarco había concluido sobre los alcances previsibles del Plan de Ayutla. Creía que la reforma administrativa, según el Plan, consistía en la disminución de impuestos sobre las clases más pobres, principalmente la captación y la contribución por puertas y ventanas; la reducción de la leva, que restaba brazos útiles al trabajo productivo; reducción del ejército a los recursos del erario; expedición de un arancel que asegurara la libertad de comercio y diera más ingresos a la hacienda; y reducción del presupuesto a los gastos precisos. Sin embargo, Zarco quería que la reforma administrativa se extendiera aún más: “queremos todavía un poco más de la reforma administrativa. Queremos que se cumplan las promesas todas del programa del Ministerio, sea más o menos luterano. Es decir, queremos franquicias al extranjero, para atraer la migración que tanto necesitamos; queremos que se mantenga la última ley sobre administración de justicia en lo relativo a fueros, porque es el primer paso que se da para conquistar la verdadera igualdad; queremos un nuevo plan de estudios que proclame la enseñanza y no monopolice para unos cuantos la instrucción pública...”. Quería también que el Colegio de San Gregorio se ocupara para la educación de los indígenas, quería códigos sencillos y claros que favorecieran la impartición de justicia, quería la organización libre del municipio, para favorecerlo con las ventajas de la descentralización administrativa, quería el fortalecimiento de la asistencia pública, quería la ilustración del pueblo de Méjico, quería la supresión de monopolios y estancos. Quería, en suma, reformas que fueran favorables al interés de la Nación, pues alegaba que “un gobierno inactivo sería por esta sola circunstancia inconsecuente con los principios revolucionarios de que su existencia se deriva. Sin la reforma administrativa es imposible la reforma política, que si no encuentra bases en qué apoyarse será tan esférica, tan ineficaz, como cuantos ensayos se han hecho antes”. Francisco Zarco, “La Reforma Administrativa”. En Periódico *El Siglo XIX*. Cuarta época, año decimosexto. Enero 11 de 1856.



Melchor Ocampo. Óleo sobre madera pintado por Escudero y Espronceda. Méjico (1885). Colección Valadés Galeana.

planta fue reformada, en atención a las condiciones especiales por las que pasaba el país, particularmente por la reducción de los recursos económicos:

- Oficial mayor.
- Jefe más antiguo de las Secciones de América, Europa y Cancillería.
- Jefe menos antiguo de las mismas.
- Jefe de Cancillería.
- Seis oficiales.
- Cuatro escribientes.
- Un archivero.
- Un portero.

- Un mozo.
- Dos ordenanzas.⁹

Se ratificó el reglamento interior de 1853, pero se efectuaron modificaciones al decreto que arregló al Cuerpo Diplomático, también del mismo año, con la finalidad de trazar líneas iguales de desarrollo para los empleados que seguían idéntica carrera.

La organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores se conservó de este modo hasta 1858, año en que tuvo un nuevo arreglo.¹⁰ En esencia, se conservó la configuración organizativa general establecida desde 1853, de modo que subsistieron las secciones de Europa y de América, además de la Sección de Cancillería y Registros.

Esta última organización fue paralela a la expedición de las Leyes de Reforma, en tanto que la planta y organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores permaneció intocada hasta 1861, año en que hubo de fusionarse nuevamente con la Secretaría de Gobernación.

2. Avatares de la Secretaría (1861-1891)

El año de 1855 fue, de suyo, un tajamar en la historia de México. Comenzaba apenas la Reforma con la supresión de fueros por medio de la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación. Al año siguiente se desamortizaron los bienes de las corporaciones civiles y religiosas, y en 1857 se expidió la segunda Constitución federal. Después se agolparon, con su afán revolucionario, las leyes que permitieron la nacionalización de los bienes de la Iglesia Católica, establecieron el matrimonio civil, marginaron al clero católico de la administración de cementerios y camposantos, decretaron la libertad de cultos y secularizaron hospicios y establecimientos de beneficencia. Los ecos de la Reforma todavía se escuchaban, con gran sonoridad, en febrero de 1861 cuando se decretó la libertad de imprenta. Por motivo de la trascendencia de estos acontecimientos, que se resumen en la Guerra de los Tres Años, la más grande conmoción social del país duran-

⁹ Decreto sobre la planta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de enero 6 de 1856. *Derecho Internacional Mexicano*. Tercera parte, pp. 955-966. El secretario del ramo era Luis de la Rosa, uno de los más distinguidos funcionarios públicos mexicanos y autor del libro más importante sobre administración pública del siglo pasado, antes citado.

¹⁰ Reglamento para el gobierno interior de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, de agosto 12 de 1858. *Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. pp. 45-58.

te el siglo pasado, la administración pública sufrió transformaciones en sus aspectos generales y en aquellos otros más de detalle y calidad.

Las condiciones reinantes no tardaron en demandar cambios en los aspectos generales; así, en febrero del 61 brotaron las mutaciones. La primera Secretaría que cambió su condición fue la de Justicia, a la cual se adscribieron los ramos de Instrucción Pública, omitiéndose los renglones relativos a los Negocios Eclesiásticos. Días después se precisaron, más a fondo las competencias de las seis Secretarías de Estado.¹¹

Aunque el trazo organizativo de 1853 estaba presente, la transformación administrativa de febrero de 1861 avanzó, dando más precisión y diferenciación a las funciones de cada una de las Secretarías. La de Gobernación afirmó sus deberes propiamente gubernamentales, enriquecidos por frutos de la Reforma, tales como el registro civil y los derechos de ciudadanía y reunión, además de la libertad de imprenta y la libertad de cultos. La Secretaría de Justicia e Instrucción Pública tenía, entre otros deberes, los relativos a la vigilancia de la libertad de enseñanza, en tanto que la de Fomento lo hacía con respecto a la libertad de industria y de trabajo. Hacienda, finalmente, se hizo cargo de la nacionalización de los bienes en manos muertas. Por su parte, los archivos del extinto ramo de los Negocios Eclesiásticos pasaron a la Secretaría de Gobernación, tratándose del clero nacional, y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo relativo a los extranjeros.

A la Secretaría de Relaciones Exteriores se le confiaron los siguientes deberes:

- Relaciones exteriores.
- Consulados.
- Límites de la República.
- Legalización de firmas.
- Gran sello de la Nación.
- Archivo General.
- Ceremonial.
- Publicaciones oficiales.
- Matrícula de casas de comercio y compañías extranjeras.

¹¹ Decreto de febrero 18 de 1861, que declara que pertenece a la Secretaría de Justicia el ramo de Instrucción Pública. Decreto de febrero 23 de 1861, que establece la distribución de los ramos de la administración pública, para su despacho, entre las seis Secretarías de Estado. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Tomo V, volumen I, pp. 405 y 407-409.

En esta distribución de funciones es evidente: primero, la conservación de las tareas inherentes a las relaciones exteriores, con el añadido de la matrícula de casas de comercio y compañías extranjeras; en segundo lugar, la notoria disminución de quehaceres domésticos, que se han reducido al Archivo General, las publicaciones oficiales y el Gran Sello de la Nación.

CUADRO 9

TITULARES DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

(Enero 17 de 1861-noviembre 20 de 1876)

TITULARES	PERÍODO DE GESTACIÓN
Juan de Dios Arias*	1861, enero 17
	1861, enero 20
Francisco Zarco	1861, enero 21
	1861, mayo 11
Lucas de Palacio*	1861, mayo 12
	1861, mayo 17
León Guzmán	1861, mayo 18
	1861, junio 17
Lucas de Palacio*	1861, junio 18
	1861, julio 12
Manuel María de Zamacona	1861, julio 13
	1861, noviembre 26
Juan de Dios Arias*	1861, noviembre 27
	1861, diciembre 10
Manuel Doblado	1861, diciembre 11
	1862, abril 15
Jesús Terán **	1862, abril 16
	1862, abril 29
Manuel Doblado	1862, abril 30
	1862, agosto 13

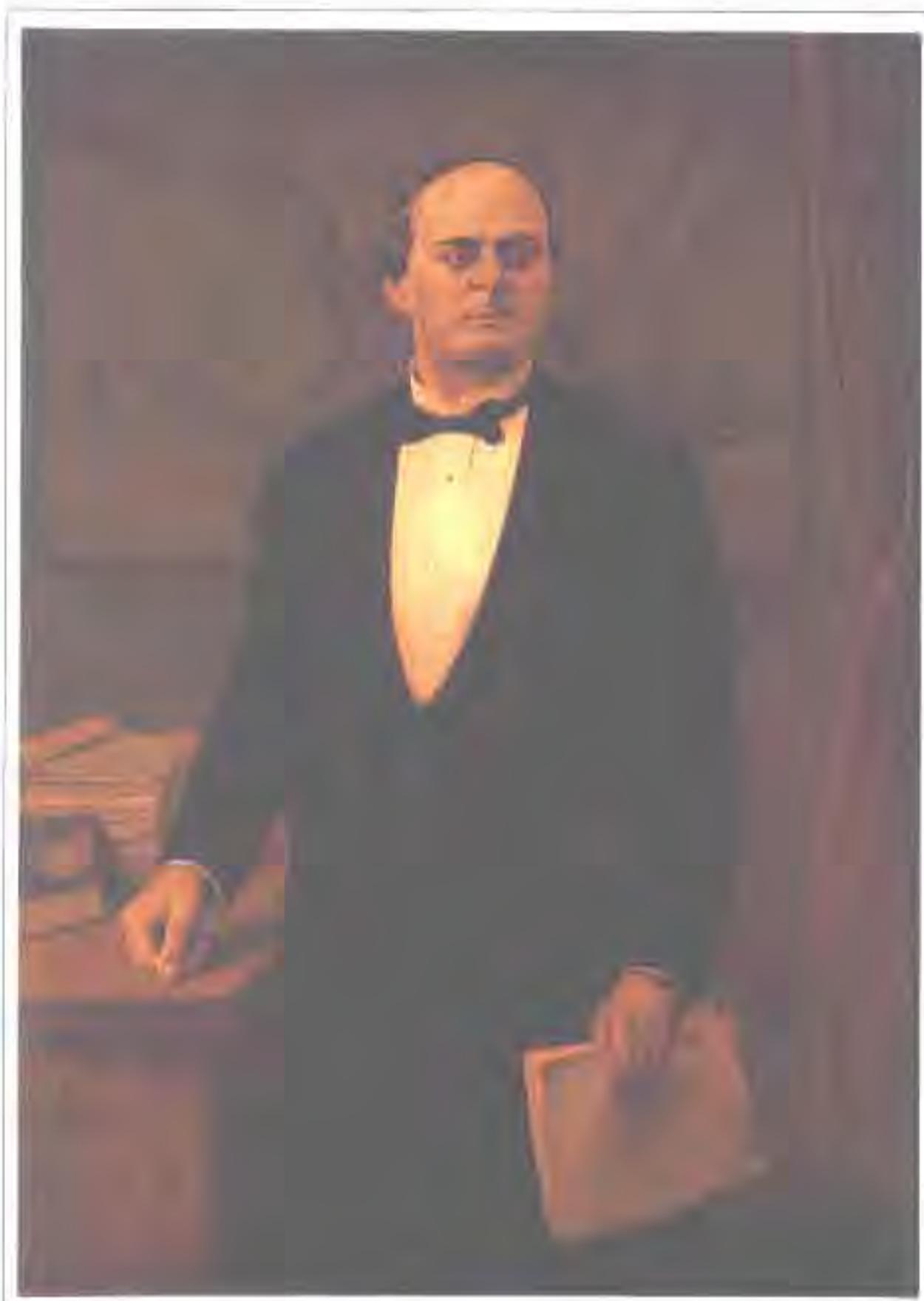
TITULARES	PERÍODO DE GESTIÓN
Juan de Dios Arias *	1862, agosto 14
	1862, agosto 24
Juan Antonio de la Fuente	1862, agosto 25
	1863, septiembre lo.
Manuel Doblado	1863, septiembre 2
	1863, septiembre 11
Sebastián Lerdo de Tejada	1863, septiembre 12
	1868, junio 9
Manuel Aspíroz *	1868, junio 10
	1868, septiembre 10
Sebastián Lerdo de Tejada	1868, septiembre 11
	1871, enero 17
Manuel Azpíroz *	1871, enero 18
	1871, mayo 25
Ignacio Mariscal	1871, mayo 26
	1872, junio 12
José María Lafragua	1872, junio 13
	1875, noviembre 15
Juan de Dios Arias *	1875, noviembre 15
	1876, agosto 30
Manuel Romero Rubio *	1876, agosto 31
	1876, noviembre 20

* Oficial mayor, encargado del Despacho.

** Secretario de Justicia, encargado del Despacho.

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

Entonces ocurre uno de los fenómenos más sorprendentes de la historia de la administración pública mexicana: las Secretarías se unen y se separan varias veces a partir de 1861, hasta retornar a la etapa original de seis instituciones en 1867. Los cambios fueron los siguientes: En abril de 1861, por fusión, nacieron la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación, así como la de Justicia, Fomento e Instrucción Pública, en tanto que Guerra y Hacienda continuaron igual. En junio del mismo año



Sebastián Lerdo de Tejada.

se restablecieron las seis Secretarías, pero en diciembre se volvieron a fusionar. El esquema de las cuatro Secretarías de Estado y del Despacho perduró hasta 1867, año en que se restituyó la situación anterior y volvieron a funcionar separadamente las seis Secretarías.¹²

¹² Decreto de abril 6 de 1861, por el cual se reducen a cuatro las Secretarías de Estado; Decreto de junio 12 de 1861, por el cual se restablecen las seis Secretarías; Decreto de diciembre 16 de 1861, por el cual se reducen a cuatro las Secretarías de Estado; Decreto de julio 20 de 1867, por el cual se establece la Secretaría de Fomento; Decreto de noviembre 29 de 1867, por el cual se establece la Secretaría de Gobernación. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los informes presidenciales: la Administración Pública*. Tomo V, volumen I, pp. 390, 445 y 449.

Así, a partir de 1861 se estableció una nueva administración de personal motivada por la refusión de los ramos de lo Exterior y de lo Interior,¹³ y una reorganización que dividió a la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación en los Departamentos del Exterior y de la Sección de Europa, y el Departamento de Gobernación.

Departamento del Exterior y de la Sección de Europa. El Departamento del Exterior y de la Sección de Europa absorbió todos los ramos que antiguamente estaban encomendados a la Secretaría de Relaciones Exteriores, de modo que además de lo concerniente a Europa, también pertenecía a este órgano la Sección de América y la Sección de Cancillería. Tanto el Departamento como sus tres secciones estaban encabezados por un jefe y dos oficiales.

El Departamento de Gobernación. Este órgano tenía a su cargo todo lo referente a lo interior, y en contraste con el otro Departamento, no estaba dividido en secciones, por lo que únicamente lo integraban un jefe y cuatro oficiales.

Ambos departamentos compartían al archivero y al oficial del mismo, al oficial de partes y a cuatro escribientes, además del portero, el mozo y dos ordenanzas.

Esta reorganización se fundó, asimismo, en el dictado del mérito y la aptitud para la provisión de plazas, amén del mejor servicio público; sin embargo, como contraparte se decretó la cesación de todo derecho de jubilación, cesantía, pensión y montepío, salvo para aquellos servidores con derechos adquiridos con anterioridad. Así, aunque el mérito, la aptitud y el desempeño eran las divisas de ingreso, la imposibilidad de permanencia y debida jubilación discrepaban marcadamente con ellos.

Estas mutaciones en la administración pública obedecieron a las peculiares condiciones vigentes en México durante esa época, y sin embargo fue la administración pública la que hizo realidad lo que en la letra mandaban las Leyes de Reforma.¹⁴

¹³ Decreto sobre la planta de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación, y prevenciones para la provisión de plazas y derechos de los que las obtengan, de abril 6 de 1861. *Derecho Internacional Mexicano*. Tercera parte, pp. 960-961.

¹⁴ Entre los reformadores se encontraba el Gabinete de Benito Juárez, integrado en julio de 1861 por Zamacona, Ruiz, Barcárcel, Zaragoza y Núñez. El Programa del Gabinete estaba orientado a dar el debido arreglo a la administración pública y a pacificar al país. La Reforma, concebida como una revolución política, era inviable si no se coronaba con la revolución administrativa, que consistía en la prosperidad material de la nación, pues “la Reforma pone el pie en la administración”. Era menester

Capítulo IV. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (1853-1891)

3. Restauración de la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1867	96
4. La política exterior	108

3. Restauración de la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1867

A pesar de estas circunstancias impropias para la tranquilidad nacional y, por ende para un adecuado orden administrativo, una vez que la Secretaría de Relaciones Exteriores fue restablecida en noviembre de 1867,¹⁵ no cejó en su empeño de mejorar el despacho de sus negocios. En todo caso, la vocación de la administración pública es producir orden y concierto y, por tanto, en esta época se dispuso un conjunto de medidas relativas al despacho de los asuntos del ramo, horarios de trabajo, guardias y deberes de los empleados públicos.¹⁶

Dentro de estas medidas destaca, especialmente, la distribución de tareas entre los empleados de la Secretaría. Al oficial primero se asignó lo referente a las reclamaciones de extranjeros, revisión de traducciones del inglés, correspondencia con agentes diplomáticos y consulares en el exterior, así como sus nombramientos y sueldos, y la remisión de periódicos y documentos al exterior. Por su parte, al oficial segundo se le confiaron las reclamaciones a mexicanos, la correspondencia con los agentes diplomáticos y consulares extranjeros en México, la revisión de las traducciones del francés, extractos de la correspondencia del ramo, recepción de ministros extranjeros, envío de circulares a los estados y colección de leyes y publicaciones en los periódicos. Por su parte, al primer escribiente tocaban las notas diplomáticas, nombramientos y

suprimir a las bandas de reaccionarios, reorganizar la administración de justicia, establecer la seguridad en los caminos, regularizar el correo, abolir los impuestos irregulares y vejatorios y fomentar los diversos ramos del progreso del país. Los secretarios del Despacho aseguraban que “el país no carece de esos elementos de acción que el gobierno necesita, y sólo es menester organizarlos en virtud de una administración previsora, metódica y económica”. Subrayan que no se debe postergar la organización de la administración pública hasta que no haya enemigos que combatir, pues “los trabajos organizadores son cabalmente los que darán lugar a un triunfo definitivo sobre los enemigos de la sociedad; sólo el poder que llegue a organizarla asentará sobre una base segura las conquistas de la revolución”. En fin, se trataba de “la revolución de la administración, la reforma administrativa que viene a coronar la reforma política y social”.

Circular de julio 18 de 1861, que contiene el Manifiesto y Programa del nuevo Ministerio. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Tomo V, volumen I, pp. 451-455.

¹⁵ El decreto de noviembre 29 de 1867, antes citado, —que restableció a la Secretaría de Gobernación y le encendió nuevamente los ramos respectivos a su objeto, según decreto de febrero 23 de 1861,— constituyó explícitamente el resurgimiento a la vida de la Secretaría de Relaciones Exteriores, como tal.

¹⁶ Reglas acordadas en 5 de marzo de 1869 y en diciembre 23 de 1871. *Derecho Internacional Mexicano. Tercera parte*, pp. 960-964.



Plaza de Santo Domingo.

patentes de ministros y copias en inglés, en tanto que el segundo se encargaba de las concesiones del *exequátur*, autógrafos de leyes de relaciones, registros de tratados y convenciones, y el cuidado de la biblioteca. Finalmente, el escribiente tercero arreglaba las colecciones de periódicos para el exterior, y era responsable de la impresión de circulares y de las copias en francés.

Luego de pasar los difíciles años de la Guerra de Reforma y la lucha contra el Segundo Imperio, la Secretaría de Relaciones Exteriores volvió a su condición de institución diferenciada: los negocios de la política exterior exigían una organización más progresiva. En 1870 la SRE aún conservaba el modelo de organización interna fundado en 1853, pero había adoptado el principio de separación de los asuntos de Cancillería y los propiamente de archivo. De este modo, además de las dos Secciones de América y de Europa, estaban operando las relativas a la Cancillería y el Archivo, así como la del Servicio. La planta de la Secretaría seguía siendo encabezada por el oficial mayor, en tanto que las Secciones de América y de Europa eran conducidas por un jefe, que estaba asistido en cada cual por dos oficiales y tres escribientes. La Sección de Archivo estaba integrada por el oficial archivero, un oficial de partes y un escribiente. Por su parte, la Sección de Cancillería había

adquirido un robusto sentido de profesionalización, y estaba integrada por un oficial traductor y calígrafo, un oficial canciller y un escribiente. Finalmente, el Servicio estaba formado por el portero y dos mozos de oficios.¹⁷

Al año siguiente se reorganizaron las legaciones, particularmente su planta. La legación en España estaba encabezada por un enviado extraordinario y ministro plenipotenciario, a quien auxiliaban el secretario y un oficial. Esquema similar se implantó en las demás, pero con cambios en el nombramiento de sus titulares, de modo que en Alemania la cabeza era un ministro residente, y en Italia y Guatemala un encargado de negocios.¹⁸ Por cuanto a Estados Unidos, la legación mexicana continuaba con su antiguo patrón organizativo. Encabezada por el ministro plenipotenciario, esta legación estaba compuesta por el secretario y un oficial. Además, México tenía cónsules en Nueva York, Nueva Orleáns, San Francisco y Brownsville.

La organización de la Secretaría no tuvo mayores cambios en adelante, ni tampoco la planta, salvo que en 1871 se creó la plaza de paleólogo. Todo lo demás siguió igual hasta 1875, cuando, además de los tres jefes de sección, cada una contaba con dos oficiales y dos escribientes, y continuaban desempeñándose el oficial traductor calígrafo y el oficial canciller, además de otros oficiales y empleados.

Departamento Comercial y Consular. En junio de 1883 tuvo lugar una innovación sustanciosa, como aquella otra relativa a la Sección de Registros años atrás. Se trató de la creación del Departamento Comercial y Consular, cuya institución tuvo por objeto separar los negocios puramente comerciales de aquellos otros propiamente políticos y diplomáticos. El nuevo departamento absorbió al personal dedicado a los asuntos mercantiles, así como la documentación correspondiente. Se le confiaron ramos tales como la protección del comercio, colonización, canales, ferrocarriles, telégrafos, teléfonos y otros similares, en los cuales la Secretaría tuviera injerencia. Atendía, asimismo, las cuentas de emolumentos y gastos, hechos en los Consulados, y la formación de estadísticas que sirvieran de indicadores del progreso del comercio exterior de México.

¹⁷ Decreto de mayo 31 de 1870, que contiene el Presupuesto de Egresos. Partida 4, relativa al Ministerio de Relaciones Exteriores. Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública en la época de Juárez*. Tres volúmenes. Volumen III, pp. 828-831. México, 1973.

¹⁸ Decreto sobre establecimiento de legaciones en el extranjero, de diciembre 5 de 1872. *Derecho Internacional Mexicano*. Tercera parte, pp. 544-545.

Cinco años después la Secretaría de Relaciones Exteriores alcanzaba mayor complejidad, ya que sus órganos interiores se habían especializado, detallando cada vez más sus tareas. En 1888 la Secretaría alcanzó una organización de dos niveles jerárquicos, a partir de la creación de departamentos, situando dentro de ellos a las antiguas secciones. Además del Departamento Comercial y Consular, en paralelo, se formaron los Departamentos Político y de Cancillería. Asimismo, prosiguió el patrón organizativo con base en la noción de actividad funcional, si bien, dentro del Departamento de Cancillería se comenzaron a configurar las actividades propiamente institucionales. El esquema general era el siguiente:

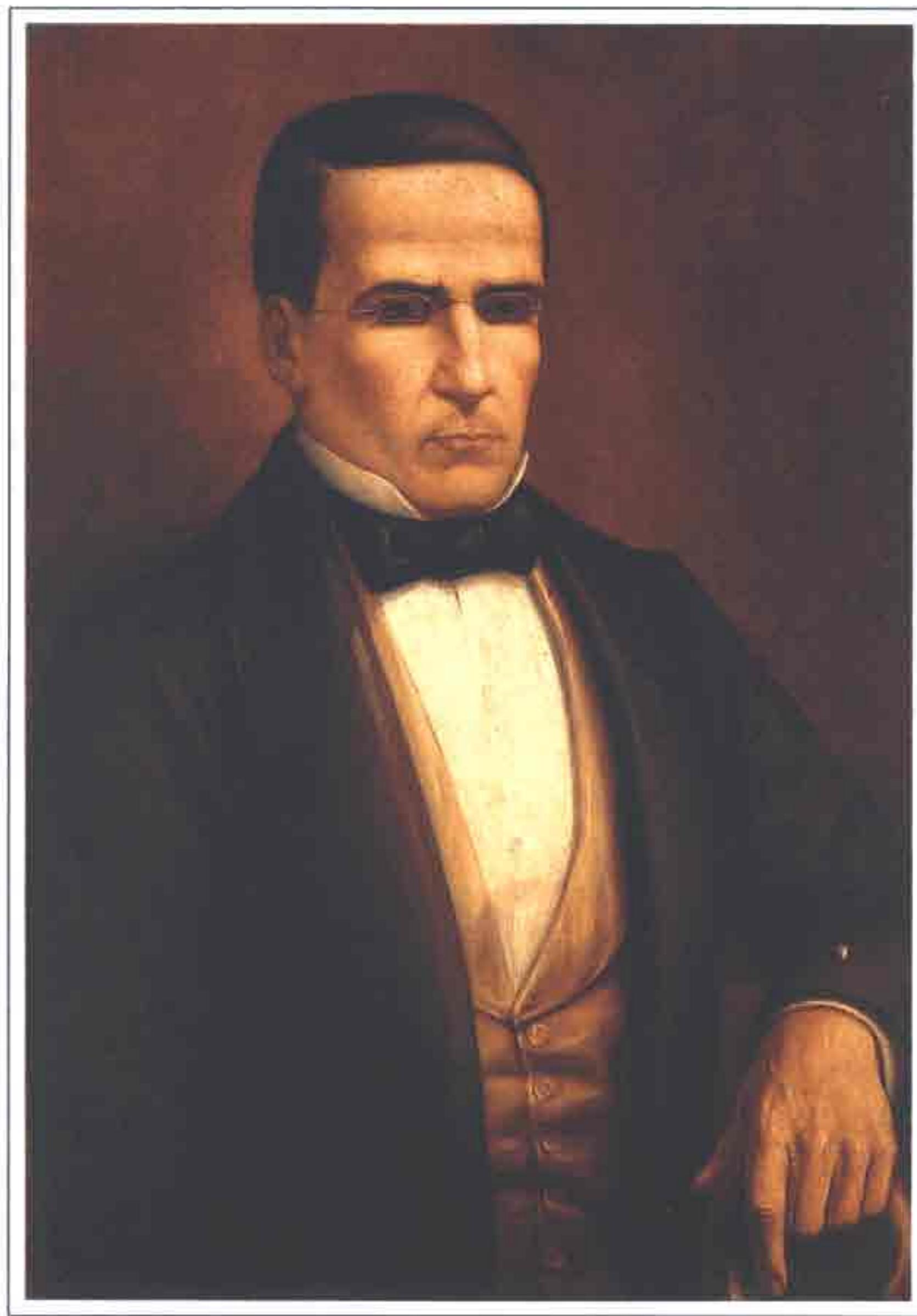
- **Departamento Político.**
 - Sección de América.
 - Sección de Europa, Asia y África.
- **Departamento de Cancillería.**
 - Sección de Cancillería.
 - Caja.
 - Servicio de Traductores.
 - Oficialía de Partes.
 - Sección de Archivo y Biblioteca.
- **Departamento Comercial y Consular.¹⁹**

Esta configuración organizativa distinguió con claridad las funciones diplomáticas propias de la Secretaría, que se atribuyeron al Departamento Político, de aquellas de tipo consular, que se confiaron al Departamento Comercial. Y estas dos funciones se distinguieron, igualmente, de las faenas relativas a la Cancillería, a la que se le encomendaron las actividades de apoyo a los dos departamentos. Estas innovaciones significaron, al mismo tiempo, el arreglo de la unidad de mando dentro de la Secretaría y la congregación de las antiguas secciones en una unidad mayor; el departamento. De tal modo se daba más unidad y coordinación a cada uno de los tres ramos que ejercitaba: diplomacia, comercio exterior y cancillería.

¹⁹ Reglamento para el régimen interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de febrero 11 de 1884. Compilación de disposiciones relativas al servicio exterior mexicano, pp. 67-79.

Eduardo Ruiz. *Curso de Derecho Administrativo*. Dos volúmenes, Vol. II. Imprenta de la Secretaría de Fomento. pp. 223-228. México, 1888.

Emiliano Bustos. *La Administración Pública de México*. Imprenta Administrativa de Pablo Dupont. pp. 18-47. México, 1889.



Santos Degollado Sánchez.

Departamento Político. Dentro de su seno, las Secciones de América y de Europa habían progresado ampliamente en la especialización de sus actividades, en especial la última, cuyo título se extendía a Asia y África. Cada una, en su respectiva jurisdicción geográfica, atendía los asuntos relativos a los tratados, convenciones y pactos internacionales; despedchaba la correspondencia, se encargaba de los límites de la República, los problemas con los indios bárbaros, los casos de extradición y reclamaciones de extranjeros contra México, y de aquéllas del gobierno y de los mexicanos ante otros países. Tenían confiados los asuntos relativos a la recepción, el personal y el retiro de agentes diplomáticos extranjeros, así como el nombramiento, retiro y cambio de las personas empleadas en las legaciones mexicanas; también maneja-

ban la correspondencia con estas legaciones y con los consulados. Además, se entendían con todo lo relativo a los agentes confidenciales mexicanos en el extranjero y de la presentación de informes y dictámenes en sus ramos.

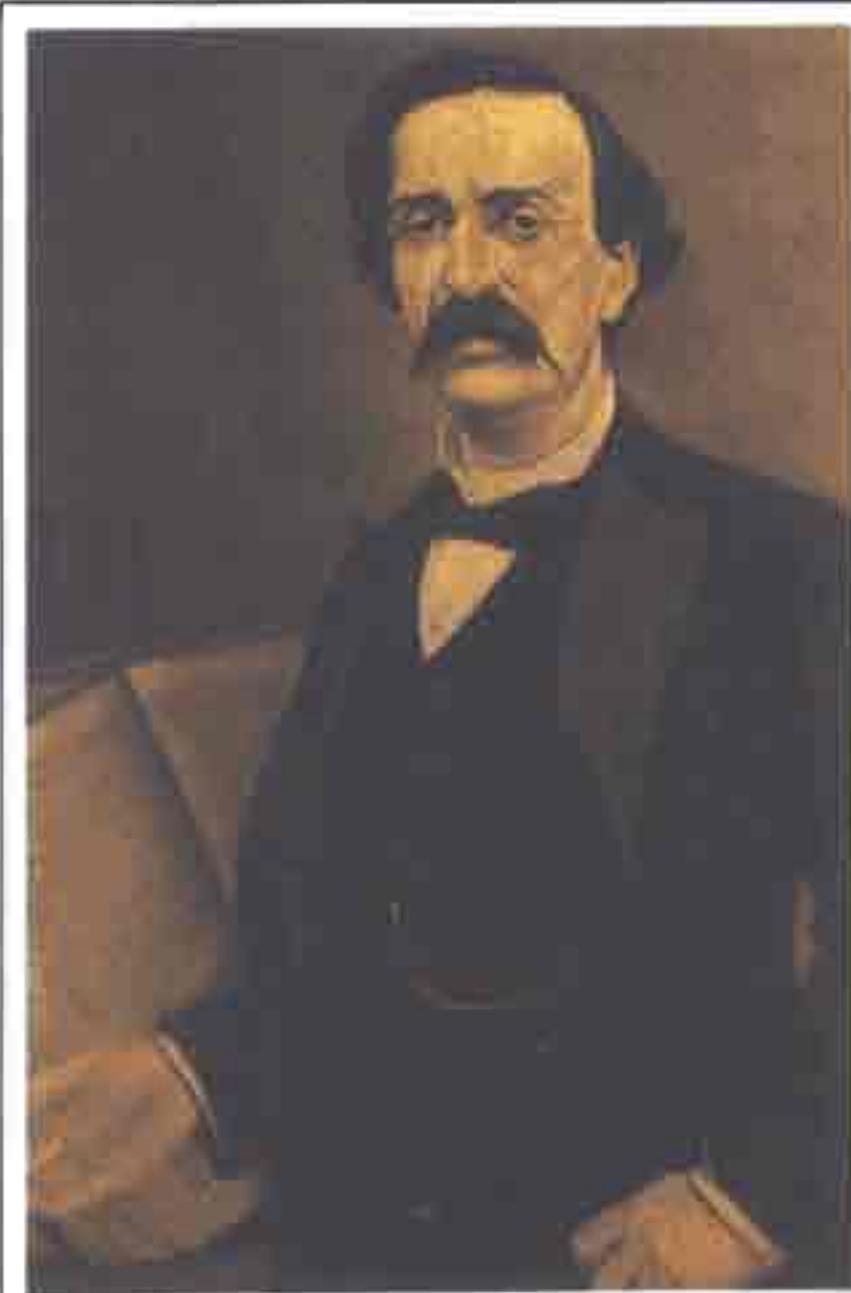
Departamento de Cancillería. Dentro de este departamento, la sección del mismo nombre estaba a cargo de la expedición de las credenciales y plenos poderes, cartas autógrafas y promulgación de decretos. Le estaba confiada la custodia y colección de leyes y decretos autógrafos, y la de autógrafos de tratados y convenciones canjeados con otros países, además de reunir los autógrafos relativos a la Secretaría y disponer lo necesario para su encuadernación. Le correspondía custodiar el Gran Sello de la Nación, el registro de los despachos de los funcionarios de la SRE y el registro de matrícula de mexicanos en el exterior, toda vez que también registraba el estado civil de los extranjeros en México y expedía pasaportes para nacionales y no nacionales, así como la legalización de firmas.

Sus tareas también cubrían actividades institucionales, es decir, las referentes al sustento de la propia Secretaría, tales como la percepción de pagos por los servicios que prestaba, la elaboración y ejercicio del presupuesto, la administración del personal, las cuentas con la Tesorería General, así como otras referentes al envío al extranjero de los exhortos, la recepción de los que provenían del exterior, y la administración del Archivo General de la Nación.

La Sección de Archivo y Biblioteca cumplía labores de mucho interés para la Secretaría de Relaciones Exteriores, para el adecuado despacho de sus negocios. Ordenaba y distribuía los expedientes, formaba la colección de periódicos nacionales y extranjeros recibidos por la SRE, compilaba las disposiciones legales emitidas por otras Secretarías y reunía las publicaciones que se canjeaban con otros gobiernos, así como las que se recibían. A su cargo estaba la administración de la biblioteca y la prestación del servicio a los funcionarios de la Secretaría que lo solicitaran.

El Departamento de Cancillería comprendía también la Caja, la Oficialía de Partes y el servicio de traductores.

Departamento Comercial. Conforme a su trazo organizativo original, continuaba a cargo de todo lo referente a la protección del comercio nacional en el extranjero; opinaba sobre los tratados de amistad, navegación y comercio que se signaban con otros países, mantenía la correspondencia con los agentes comerciales en el exterior y emitía el *exequátor* a los cónsules, vicecónsules y agentes comerciales extranjeros en el país; además, despachaba la correspondencia comercial con referencia a éstos. Asimismo, le tocaba lo relativo a los nombramientos de los cónsules



Francisco Zarco Mateos.

mexicanos en el exterior y la compilación de los datos estadísticos para la elaboración de las memorias de los agentes consulares de México. Estaba a su cargo, finalmente, todo lo que correspondía a navegación y aquello relativo a canales, ferrocarriles, telégrafos y teléfonos que tocara a la SRE, así como elaborar los informes y dictámenes correspondientes a su ramo.

Hay que destacar que, de conformidad con el nuevo arreglo organizativo de la Secretaría, se estableció la obligación de que los aspirantes a conducir los Departamentos Político y Comercial y sus secciones debían dominar los idiomas francés e inglés, además del derecho de gentes, el derecho marítimo y el derecho comercial de la República. Por cuanto a la jefatura del Departamento de Cancillería, se exigía el dominio del inglés, el francés y el derecho diplomático, amén de conocer los formularios y documentación de Cancillería y gabinete.

Después de casi 50 años de existencia, la Secretaría de Relaciones Exteriores, ahora especializada en su ramo, aún conservaba funciones de lo interior, tales como las relativas a los indios bárbaros, el ceremonial del Palacio Presidencial y la administración del Archivo General de la Nación.

Tal organización administrativa, así como la distribución de tareas y la precisión de cometidos no era sino el reflejo del desarrollo de la política exterior mexicana durante la penúltima década del siglo XIX. En cuanto a las relaciones diplomáticas, éstas se conservaban con Estados Unidos, Francia, España, Inglaterra e Italia, como se venía haciendo desde principios de la República, pero se habían extendido a Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Chile,

Venezuela, Ecuador, Argentina, Colombia, Brasil y Haití, en América. Con respecto a Europa se habían establecido, además, relaciones diplomáticas con Alemania, Bélgica, Portugal, Suecia, Noruega y Suiza. México también sostenía relaciones diplomáticas con Hawái.

CUADRO 10

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

Categoría y antigüedad de los jefes de misión en México (1889)

NOMBRE	PAÍS	ANTIGÜEDAD
Enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios		
Sir Spencer	Gran Bretaña	Enero 5, 1885
Gaétan Partiot	Francia	Abrial 27, 1886
Joaquín Becerra Amesto	España	Mayo 20, 1886
Edward Bragg	Estados Unidos	Octubre 26, 1886
Francisco de la Fuente	R. Dominicana	Junio 23, 1888
Ministros residentes		
Barón Daelman	Bélgica	Junio 16, 1886
Comendador G.B. Viviani	Italia	Septiembre 24, 1884
Manuel A. Campero	Costa Rica	Enero 19, 1885

FUENTE: Emiliiano Busto. *La Administración Pública de México.*



El Paseo de las Cadenas.

El Cuerpo Diplomático mexicano, sin embargo, no había tenido un crecimiento paralelo al de las relaciones exteriores. En 1889 había legaciones en Alemania, Bélgica, España, Estados Unidos, Italia, Francia, Inglaterra y Centroamérica. Por la misma razón, sólo estos países contaban con legaciones en México.

Dicho Cuerpo era el siguiente: en Alemania estaba integrado por Ignacio Romero Vargas, como ministro residente, del que dependían Federico Larráizar y Miguel Garcés; el primero como secretario, y el segundo como agregado. En Bélgica sólo se desempeñaba Ángel Núñez Ortega, en condición de ministro residente. Matías Romero fungía como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Estados Unidos y, en su asistencia, Cayetano Romero ejercía la primera secretaría; Vicente Morales, la segunda y Eduardo Gibbon, la tercera. España estaba atendida por la legación encabezada por Vicente Riva Palacio, con el cargo de enviado extraordinario, en tanto que las secretarías las desempeñaban Jesús Zenily Francisco de Icaza, mientras que Carlos Fernández era el agregado. Ramón Fernández fungía como enviado extraordinario en la Legación de París, y estaba asistido en las tres secretarías por Gustavo Baz, Fernando Prado y Edmundo Plaza, así como por Luis G. Galván, quien se desempeñaba como agregado. El enviado extraordinario en la vecina Guatemala era Juan Sánchez Azcona, a quien apoyaban en la Secretaría Platón Roa y Adolfo Múgica, y como agregado, Joaquín García Granados. La Legación en Inglaterra estaba vacante en 1889; los secretarios eran Pablo Martínez del Campo, Manuel Pacheco y Manuel J. Lizardi; Manuel García era el agregado. Finalmente, en Italia Eduardo Garay fungía como ministro residente, en tanto que Juan Hijar y Haro y Miguel Cobarrubias atendían la secretaría, y Darío Balandrano era el agregado.

Entre 1886 y 1889 se extendieron las relaciones comerciales a otros países. México había instalado oficinas consulares en 21 países: Alemania, Argentina, Bélgica, Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Dinamarca, Ecuador, España, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Guatemala, Haití, Hawái, Italia, Portugal, El Salvador, Suiza, Suecia y Noruega. Hay que hacer notar que muchos de los agentes consulares seguían siendo extranjeros, generalmente nacionales del país del caso. En algunos países eran mayoritarios los cónsules y vicecónsules extranjeros, como en Alemania, donde sólo estaba en funciones un servidor público consular mexicano. En otros países, como en Inglaterra, el número de servidores públicos mexicanos era igual al de los nacionales.

de ese país, mientras que en Estados Unidos la gran mayoría de los agentes consulares eran mexicanos.²⁰

En 1888 las relaciones comerciales se habían incrementado y diversificado, de tal modo que la Secretaría de Relaciones Exteriores expidió el *exequáтур* a 150 cónsules y agentes consulares radicados en México; también hay que mencionar que se habían dado los primeros pasos para establecer lazos comerciales con China.

CUADRO 11

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

Agencias consulares de México en el extranjero (1886)

PAÍS	CIUDADES
Alemania	Berlín, Bremen, Flensburg, Francfort del Main, Hamburgo, Karlsruhe, Leipzig Mannheim y Maguncia.
Argentina	Buenos Aires.
Bélgica	Bruselas, Amberes y Gante.
Bolivia	La Paz.
Costa Rica	San José.
República Dominicana	Santo Domingo.
Dinamarca	Saint Thomas.
Ecuador	Quito y Guayaquil.
España	Alicante, Santander, San Sebastián, Santiago de Cuba, Sevilla, Tarragona, Valencia y Vigo.
Estados Unidos	Boston, Brownsville, Chicago, Eagle Pass, El Paso, Filadelfia, Galveston, Kansas City, Laredo, Los Ángeles, Nogales, Nueva Orleáns, Nueva York, Panzacola y Río Grande City.
Francia	San Juan de la Luz, San Nazario y San Malo.

²⁰ Alberto Díaz Rugama. *Guía práctica del empleado de la República Mexicana*. Imprenta “El Socialista”. México, 1887. (Ver Anexo 2 de esta obra, “Agentes consulares de México en el extranjero”, firmada en julio de 1886 por Eduardo Garay, oficial mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores).

Inglaterra	Londres, Barrow-in-Furness, Cardiff, Dover, Falmouth, Gibraltar, Great Grimsby, Hong Kong, Liverpool, Manchester, Newcastle, Newport, Southampton y Swansea.
Guatemala	Guatemala, Libertad y Rodeo.
Haití	Puerto Príncipe.
Hawai	Honolulu.
Italia	Roma, Florencia, Génova, Messina, Nápoles y Palermo.
Portugal	Lisboa y Oporto.
Suiza	Ginebra y Vevey.
Suecia y Noruega	Gotemburgo.

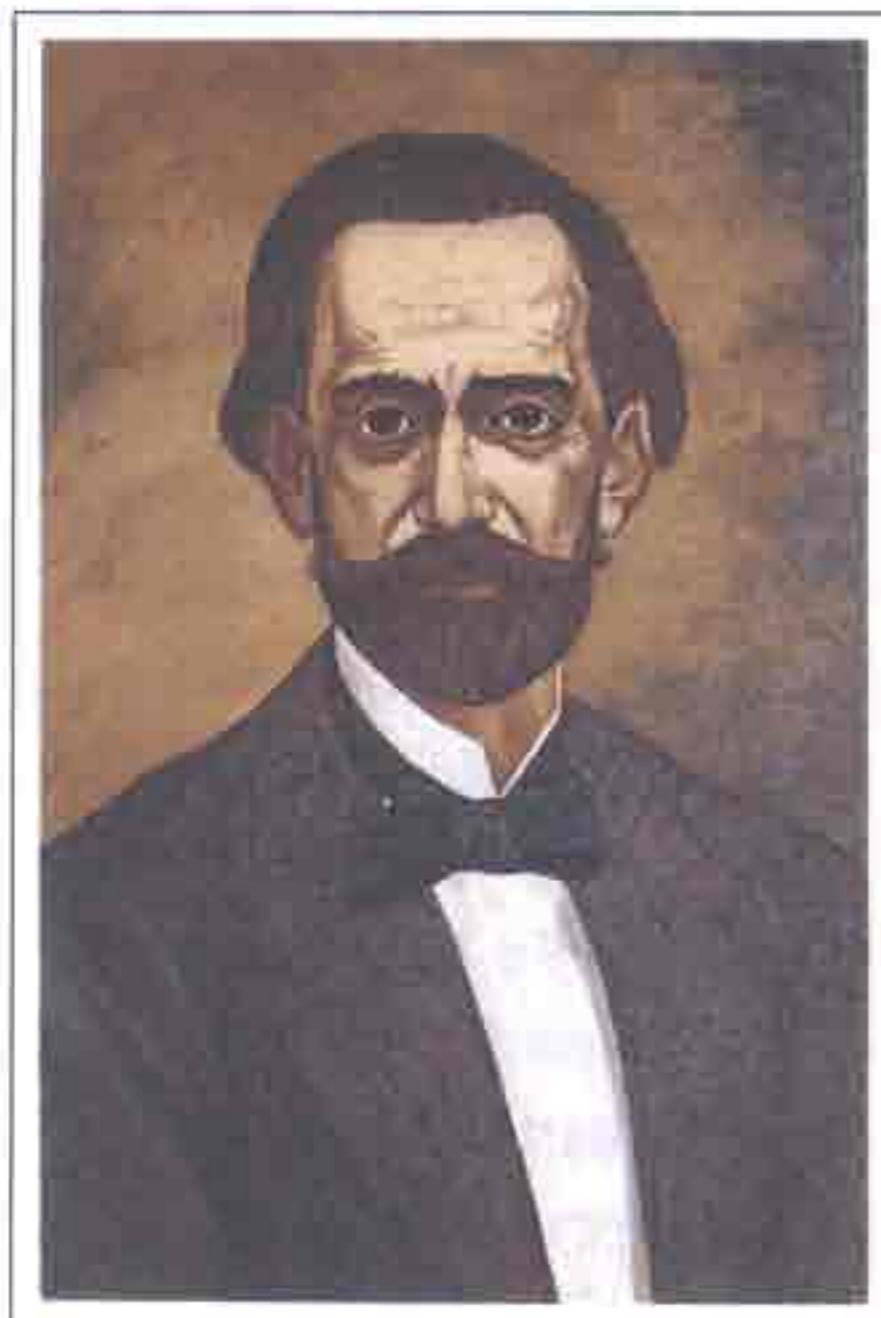
FUENTE: Alberto Díaz Rugama. *Guía práctica del empleado de la República Mexicana*.

Las oficinas consulares extranjeras en México se habían extendido a una gran cantidad de poblaciones, además de las grandes ciudades y los puertos con más tráfico. Así, por ejemplo, Alemania había instalado agentes consulares en Acapulco, El Carmen, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guadalajara, Guaymas, Mazatlán, Mérida, México, Monterrey, Morelia, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tampico, Tehuantepec, Tepic y Veracruz. La distribución del tráfico mercantil era diferente de país a país, de modo que su intensidad con Estados Unidos se reflejaba en los 59 agentes consulares acreditados allí, en contraste con los tres agentes que representaban a Honduras.

La Secretaría de Relaciones Exteriores estaba preparada para dar otro paso adelante. Esto ocurrió en 1891, cuando se puso en marcha una nueva reforma de la administración pública mexicana.

4. La política exterior

En 1871 las relaciones con Estados Unidos eran buenas; las legaciones fortificaban los lazos de amistad y cooperación entre ambos países. Pero en 1877 los lazos diplomáticos se rompieron debido al cambio de gobierno que se produjo en México a consecuencia del triunfo de la Revolución de Ayutla. A pesar de esto, la legación mexicana continuaba en funciones por medio de un encargado de negocios interino, y de igual modo la legación norteamericana mantenía algunas actividades en el país. Así, aun sin el reconocimiento de Estados Unidos al nuevo gobierno, las relaciones se conservaban; además estaba pendiente el arreglo de límites entre ambas repúblicas. Sin embargo, no dejaba de enturbiar



León Guzmán Montes de Oca.

estos vínculos informales el grave hecho que tropas de Estados Unidos hubieran invadido nuestro territorio a mediados del año, por lo cual la Secretaría de Relaciones Exteriores hizo las justas reclamaciones. En 1868 se había constituido una comisión mixta para atender las reclamaciones hechas por ciudadanos de ambos países, la cual, una vez que cumplió su cometido, fue clausurada formalmente en noviembre de 1877.²¹

A pesar de que las relaciones con Estados Unidos se habían restablecido, las invasiones al territorio nacional continuaron con su secuela de pillaje y pérdida de ganado y siembras. Así, en espera de la supresión de la orden dada al ejército norteamericano para cruzar la frontera con México, la Secretaría de Relaciones Exteriores mostraba la disposición de emprender negociaciones con miras a convenir el derecho recíproco de perseguir a los indios salvajes en ambos lados de la frontera común, pero sólo en la parte desértica, y sin extensión alguna de este derecho a la persecución de abigeos por considerarse lesiva a la soberanía nacional.²²

²¹ *Memoria que, en cumplimiento del precepto constitucional, presentó al Congreso de la Unión, en el primer periodo de sesiones, el C. Ignacio L. Vallarta, secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores.* Signada por Ignacio L. Vallarta en diciembre 10 de 1877. Imprenta de Gonzalo A. Esteva. México, 1878. Vallarta informó que la memoria correspondiente a 1876 no fue presentada, motivo por lo cual la preparada por él abarcaba de diciembre 6 de 1875 a la fecha antes señalada.

²² *Memoria que en cumplimiento del precepto constitucional presentó al Congreso de la Unión, en el primer periodo de sesiones, el C. Eleuterio Ávila, oficial mayor encargado del despacho de la Secretaría de Estado y de Relaciones Exteriores.* Signada por Eleuterio Ávila en diciembre 10 de 1878. Imprenta de Gonzalo A. Esteva. México, 1878.

Finalmente, en 1881, el Congreso de Estados Unidos retiró la orden a su ejército para cruzar la frontera mexicana. El ultraje a la soberanía nacional, que había provocado un enfriamiento de relaciones, terminó con esta medida, la cual, en buena parte, fue el producto de las negociaciones diplomáticas emprendidas por la Secretaría. Además, gracias a esta decisión, se pudieron reconstruir los monumentos para demarcar la línea divisoria entre los dos países, de acuerdo con los tratados de 1847 y 1853. El gobierno norteamericano fue invitado por Guatemala, con la anuencia de México, para arbitrar sus diferencias fronterizas, aún no resueltas.²³

En 1885 los lazos diplomáticos con Estados Unidos ya habían mejorado sustancialmente y, por lo tanto, se signaron varios tratados: uno, firmado en 1882, se refirió a la reparación de los monumentos fronterizos; otro, firmado en 1883, versó sobre asuntos comerciales; uno más, firmado también en 1882, estableció el derecho de los ejércitos federales de ambos países para traspasar la frontera en persecución de indios salvajes.²⁴

Las relaciones diplomáticas con Guatemala en 1877 se habían conservado en condiciones muy amistosas, particularmente porque los desacuerdos fronterizos fueron atendidos por una comisión mixta que inició sus trabajos en Tapachula, Chiapas. Finalmente, en septiembre 27 de 1882, se firmó un tratado de límites con Guatemala, que vino a dar término a la disputa que existía entre ambos países desde tiempo atrás. Este país comisionó en México a un enviado extraordinario y ministro plenipotenciario. Los vínculos con los países hermanos de América del sur, particularmente Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, también se encontraban en franca expansión. Sin embargo, los lazos diplomáticos se restringían al mero intercambio de notas de cancillería. La conveniencia de formalizar relaciones con estas repúblicas, así como con las de Centroamérica, se planteaba como indispensable. Como resultado, en diciembre 11 de 1878 se decretó el establecimiento de la Legación mexicana en Sudamérica, a cuya cabeza se puso a Leonardo López Portillo, como

²³ Memoria que, en cumplimiento del precepto constitucional, presentó al Décimo Congreso de la Unión el secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, Ignacio Mariscal. Imprenta de Ignacio Cumplido. Signada por Ignacio Mariscal, en septiembre 16 de 1881. México, 1881.

²⁴ Memoria que, en cumplimiento del precepto constitucional, presentó al Duodécimo Congreso de la Unión el secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, Ignacio Mariscal. Signada por Ignacio Mariscal en octubre 20 de 1885. Tipografía y Litografía de "La Epoca". México, 1881. Mariscal comenta que no se elaboraron Memorias de la Secretaría en 1882, 1883 y 1884.

enviado extraordinario y ministro plenipotenciario. La legación se acreditó ante los Gobiernos de Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile. Para finales de siglo los lazos comerciales eran muy estrechos con Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela.

En 1871 las relaciones con varios países de Europa se hallaban suspendidas por motivo de la agresión hecha por algunos de ellos a México, o por violaciones de neutralidad. Pero, una vez que se normalizó el orden internacional, la Secretaría de Relaciones Exteriores se aprestó a reiniciar los vínculos diplomáticos. Con la colaboración de la Secretaría de Hacienda, se había expedido el nombramiento de cónsules privados en países donde no estaban interrumpidas las relaciones diplomáticas, a efecto de desahogar los procedimientos del tráfico mercantil suscitado ahí y evitar los fraudes en las aduanas del país. Sin embargo, los vínculos de amistad y cooperación eran muy saludables con Alemania e Italia, y más con España, donde México había establecido fuertes relaciones comerciales, derivadas en el establecimiento de consulados en Madrid, La Habana, Cádiz, Sevilla, Granada, Santander y Barcelona.²⁵

Los lazos diplomáticos con los países alemanes habían sido, desde 1840, sumamente amistosos, tal como se pudo constatar en los difíciles años de 1847. Una vez unificados los pueblos alemanes en El Imperio, a partir de 1870, los vínculos se estrecharon y concluyeron en negociaciones para ratificar el tratado de comercio y navegación signado entre los dos países. El hecho de que el Imperio Alemán hubiera declarado el principio de no-intervención en los asuntos de México, doctrina que nuestro país adoptaba según mención de Ignacio L. Vallarta, secretario del Ramo, favoreció el esfuerzo de la Secretaría de Relaciones Exteriores para situar un encargado de negocios en Berlín. Con España los vínculos diplomáticos eran inmejorables, y estaban por formalizarse a través de varios tratados. No ocurría igual con Italia, donde México no tenía representación alguna, en tanto que con Suiza la intención era la de tratar en breve lazos más estrechos, habida cuenta que ese país había nombrado en México a un cónsul general. Con Inglaterra y Francia las relaciones se mantenían suspendidas, pero las iniciativas de los comerciantes de ambos países favorecieron la posibilidad de estrecharlas por la vía consular.

²⁵ Memoria presentada al Sexto Congreso Constitucional por el Ministro de Relaciones Exteriores. Signada por Ignacio Mariscal en septiembre 6 de 1871. Imprenta del Palacio, México, 1871.



Manuel Doblado, ministro de Relaciones Exteriores de Benito Juárez.

Los lazos diplomáticos con otros países se fortificaron por medio de la ratificación y la signación de tratados y convenciones. Con Italia se firmó un tratado de amistad, comercio y navegación, y uno más referente a la extradición de criminales, ambos en 1875.²⁶ En 1881, México y Bélgica establecieron legaciones en ambos países, intercambiando enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios, también se

²⁶ *Memoria que, en cumplimiento del precepto constitucional, presentó al Octavo Congreso de la Unión en el primer período de sesiones Juan de Dios Arias, oficial mayor encargado del Despacho del Ministerio de Relaciones Exteriores. Imprenta “De Ambos Mundos”. México, 1875. Signada por Juan de Dios Arias, en diciembre 4 del mismo año. (Este documento fue presentado por Arias en ausencia de José María Lafragua, titular del despacho, que había fallecido recientemente).*

reiniciaron los lazos diplomáticos con Francia. Con Gran Bretaña, en contraste, los vínculos diplomáticos aún seguían rotos. Finalmente, en 1885 se firmó un nuevo tratado de navegación y comercio con Alemania, y desde julio de 1883 se comenzó a negociar otro similar con Bélgica. Había un proyecto igual con Suecia y Noruega.

En 1885 estaban muy avanzadas las negociaciones para signar un tratado de amistad y comercio con China, habida cuenta de que México ya había situado agentes comerciales en ese país. Un año antes el rey de Hawái había designado a un enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en nuestro país.

En diciembre 9 de 1878, México ingresó a la Unión Postal Universal, durante un congreso mundial al que asistió Gabino Barreda, representante de México ante el gobierno del Imperio Alemán.

Capítulo V. LA OTRA POLÍTICA EXTERIOR: LA SECRETARÍA DE NEGOCIOS EXTRANJEROS Y MARINA DEL SEGUNDO IMPERIO	115
1. Acciones y proyectos monárquicos	116
2. El Segundo Imperio	120
3. El Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina	127

V. LA OTRA POLÍTICA EXTERIOR: LA SECRETARÍA DE NEGOCIOS EXTRANJEROS Y MARINA DEL SEGUNDO IMPERIO

De 1858 a 1867 México se dividió entre los dos partidos que, desde la independencia, pugnaban por realizar proyectos diversos y antagónicos. Hasta 1857 se habían alternado en el poder, ocupando lapsos y espacios de territorios excluyentes. Pero, a partir del golpe de Estado encabezado por Félix Zuloaga, los liberales y los conservadores separaron los territorios de exclusión, pero no el tiempo: México vivió, hasta 1867, bajo dos gobiernos: uno legítimo y constitucional, el republicano, y otro ilegítimo e inconstitucional, nacido de un golpe de Estado, y que se prolongó en el Segundo Imperio.¹

Había de hecho dos Méxicos: uno propenso a la conservación de modos, hábitos y organizaciones virreinales preborbónicos y otro empeñado en formar a la sociedad civil, a la ciudadanía y al capitalismo progresivo. Los conservadores representaban la evocación virreinal, pero no aquélla de avanzada, producto de la reforma borbónica, sino otra anterior, en la que prevalecían los estamentos y por tanto los fueros, las inmunidades y los privilegios. Había, también, dos gobiernos, uno conservador y promonárquista, y otro liberal y republicano. Y también había dos instituciones administrativas dedicadas a la política exterior; una al servicio de la reacción, otra en provecho del progreso.

Hasta aquí hemos reseñado la evolución de la Secretaría de Relaciones Exteriores tanto de los gobiernos progresistas como de los conserva-

¹ José María Luis Mora ha narrado el origen y naturaleza de ambos partidos, uno del progreso y otro del retroceso, y su papel en la historia de México hasta 1837. *Revista política de las diversas administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837. Dos tomos, tomo I. Librería de Rosa. París, 1837*



Félix Zuloaga.

dores pues sólo había una Secretaría. Ahora, debido a la escisión en dos gobiernos, abordaremos la otra, la Secretaría de Negocios Extranjeros y Marina del Segundo Imperio.

1. Acciones y proyectos monárquicos

Los proyectos monárquicos no son ajenos a la historia política de México; comenzaron a plantearse aun antes de la independencia, cuando el conde de Aranda elaboró una memoria para Carlos III, con el objeto de sugerirle la instauración de monarquías independientes en la América, con la titularidad de miembros de la Casa Real. A este

proyecto le siguió otro más, ideado por Iturbide, cuyo designio era favorecer la entronización del mismo Fernando VII o de alguno de los miembros de la Casa Real, y que finalmente derivó en la formación del Primer Imperio y, a su cabeza, el propio Iturbide.²

Hay que aclarar que estos proyectos tuvieron como factor común el dirigirse a la preservación de regímenes imperiales establecidos, o seguir al menos su patrón tradicional. En este sentido, el Primer Imperio representó la continuidad de un orden monárquico fundado en los principios establecidos por la Casa de Borbón, aunque sin el furor regalista y secularizador que la caracterizó. Por su parte, la Memoria de Aranda es un esfuerzo por cambiar las condiciones estructurales en que se fundaba el régimen borbónico en América, para lograr su perpetuación dentro de nuevos moldes. En el fondo, ambos proyectos se proponían que el trono lo ocupara un español, pero lo hizo finalmente un novohispano.

Aunque con la variante de la nacionalidad del candidato imperial, de esta factura fue el intento fraguado en la cancillería francesa para imponer en México a un príncipe francés en 1823, y que tomó nuevos brios en 1827, bajo los impulsos de la reconquista española, y para lo cual las acciones estaban tan avanzadas que se había constituido al efecto un Ministerio dividido en los departamentos de Relaciones Exteriores y Guerra, entre otros, además de otros cargos públicos.

De otra naturaleza eran los proyectos, acciones, negociaciones y comportamientos del partido conservador para establecer la monarquía en México, principalmente a partir de las ideas precursoras de Gutiérrez de Estrada y José María Hidalgo, para quienes el régimen monárquico constituía expresamente una alternativa a la ingobernabilidad en México y latente mente la perpetuación del orden colonial, principalmente en sus aspectos estamentales. Además, su necesidad tenía como fundamen-

² No hay aquí lugar para el tratamiento de los proyectos monárquicos de México, ni siquiera abreviado. Debemos, por lo tanto, conformarnos con hacer algunos apuntes al respecto, como micro preámbulo de este capítulo. Finalmente, son los mismos conservadores quienes han ofrecido una justificación por sus actos, como José María Hidalgo, partícipe del viaje a Miramar y autor del libro *Proyectos de monarquía en México*. F. Vázquez, Editor. México, 1909. (La obra fue concluida en diciembre 12 de 1867; sus anexos contienen la memoria del conde de Aranda, la carta de Gutiérrez de Estrada a Bustamante y el decálogo conservador promonarquía escrito por el propio Hidalgo.) La obra, en esencia, es la justificación de las abyecciones de los conservadores con el pretexto de salvar a la nacionalidad mexicana y evitar el avance norteamericano. Sin embargo, en México no existía nacionalidad alguna en el tercer cuarto del siglo XIX, ni ciudadanía ni civilidad en que se fundara aquélla, sino una sociedad tradicional escindida en estamentos y poderes cuasifeudales precapitalistas. En el fondo, el temor a Estados Unidos no era otra cosa que plantear, llanamente, que el partido del retroceso se inclinaba por los amos de Europa, no por los del norte de América.

to el nuevo orden geopolítico mundial, en el que Estados Unidos se estaba alzando como la potencia predominante de América, a costa de los tradicionales poderes de España, Inglaterra y Francia. Por lo tanto, ellas debían elevarse como valladar al avance angloamericano y constituir en México una muralla infranqueable. Finalmente, los conservadores estaban convencidos, o decían estarlo, de la inminencia de la absorción de México por Estados Unidos, o al menos, el privilegio de nuevas amputaciones territoriales.

Así, para el partido del retroceso, el problema no era cómo evitar el vasallaje en sí, sino a quien rendirle el homenaje. A Estados Unidos o a un país europeo. Como de los males, el menor, la lejanía de Europa y la imposibilidad virtual de pérdidas territoriales como carecer de fronteras comunes, hacían de Francia, España e Inglaterra la mejor opción.

Todos estos factores conjuraron, desde 1840, para que a partir de la célebre carta de Gutiérrez de Estrada a Bustamante, donde sugería la opción monárquica, los partidos del antiguo régimen tramarán de manera continua, tenaz y persistente la erección de una monarquía moderada, a cuya cabeza estuviera un noble europeo, toda vez, asegurando sus intereses materiales e ideológicos, participarían de manera integral en el gobierno del país y en los beneficios que ello entrañaba. A esta misiva siguió, en 1845, el intento del general Paredes y Arrillaga y a los conservadores para ser viable un régimen regalista que pusiera fin a la ingobernabilidad del país, e incluso establecieron el periódico *El Tiempo* para divulgar sus ideas. Fue en este periódico donde Lucas Alamán publicó la memoria del conde Aranda. Las negociaciones al respecto habían alcanzado ya al candidato real, el infante Enrique, emparentado con la realeza española; sin embargo, la caída de Paredes obstruyó los intentos.

Tocó a Santa Anna, pronto a las acciones funestas, recibir estos afanes. Así, en 1853, estando facultado con plenos poderes, que incluían mudar la forma de gobierno, inició negociaciones a través de Gutiérrez de Estrada. Éste quien en principio había sido comisionado para ocupar la secretaría de la Legación de Washington, fue transferido a Madrid con cargo idéntico por el secretario de Relaciones Exteriores, Bonilla, para afianzar el proyecto monárquico. Gracias a la revolución que cundió en España en aquellos tiempos se obstruyó este designio, y los progresos alcanzados para entronizar al infante de don Juan fueron abortados. Poco después, en 1856, los esfuerzos de los monarquistas se encamiraron a convencer al duque de Montpellier, pero el gobierno de Francia no apoyó esta solicitud. Finalmente, el régimen usurpador encabezado por Zuloaga solicitó expresamente a varios países de Euro-



Manuel Díez de Bonilla.

pa intervenir para, según los conservadores, salvar a la nacionalidad mexicana de su inminente destrucción. Esta tarea fue encomendada al ministro plenipotenciario de ese gobierno en París, Juan N. Almonte. Al mismo tiempo, su colega en Londres, Tomás Murphy, hacía una labor igual ante el Gabinete británico. Cuando Zuloaga fue sustituido por Miguel Miramón al frente del gobierno ilegítimo, el nuevo gobernante ratificó las encomiendas a los ministros plenipotenciarios en Madrid, a la vez que solicitó a Gutiérrez de Estrada, radicado en Roma, que hiciera lo propio allá.

A pesar de las reiteradas solicitudes de los conservadores para convencer a Napoleón III de intervenir en México, el paso no era sencillo, debido al balance de poderes mundial vigente, de modo que el proyecto monárquico, tramado dentro del complejo orden político internacional, siguió en espera, pues los liberales se alzaron con el triunfo en 1861. Esta victoria frustró otro intento más, en el sentido de ofrecer la Corona al duque de Módena, quien habiendo recientemente perdido sus dominios, contaba aún con un ejército intacto, y la capacidad militar era también de interés para los conservadores.

No cejaron de su intento quienes formaban el partido de la reacción, y finalmente fueron a Miramar para traer a Maximiliano. En este empeño estuvieron ocupados los diferentes ministros de Relaciones Exteriores del Gobierno usurpador, y fueron esta institución y sus legaciones los centros de promoción del proyecto monárquico.³

³ Estos ministros conservadores fueron Luis G. Cuevas, Joaquín María de Castillo y Lanzas, José Miguel Arroyo, Manuel Díez de Bonilla, Octaviano Muñoz Ledo, Ignacio Pavón y Teodosio Lares, quienes estuvieron activos de enero 24 de 1858 a diciembre 24

La Secretaría de Relaciones Exteriores bajo el Gobierno usurpador. La prolongación del régimen golpista, conocido como Poder Ejecutivo Provisional, organizó en junio de 1863 a la administración pública con base en el tradicional esquema vigente desde 1853, es decir, mediante las Secretarías de Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra, y Hacienda.⁴ La Secretaría de Relaciones Exteriores quedó responsabilizada de las siguientes funciones:

- Relaciones Exteriores.
- Consulados.
- Designación y conservación de límites de la República.
- Expedición de cartas de seguridad y de naturalización.
- Pasaportes y legalización de firmas.
- Archivo General.
- Academias y establecimientos literarios no relativos a la enseñanza primaria o secundaria.
- Ceremonial de Palacio.
- Recompensas nacionales que no fueran privativas de otras Secretarías del Despacho.

No mucho podemos añadir a lo antes dicho sobre estas funciones en los regímenes inmediatamente precedentes, de modo que entraremos en la materia de este capítulo.

2. El Segundo Imperio

La existencia de proyectos, acciones y negociaciones perseveradamente alimentados por los conservadores de 1840 a 1865 —año en que se instauró el Segundo Imperio—, explican por qué su elevado nivel de organización, amén de que muchos de sus ministros y altos funcionarios habían ocupado cargos en la administración durante la República Federal, durante la República Centralista y, algunos, en el Primer

de 1860, cuando el último, quien era ministro de Justicia, estuvo encargado del despacho en ausencia de su titular, Juan N. Almonte. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Secretarios y Encargados del Despacho de Relaciones Exteriores: 1821-1973.* pp. 50-54. México, 1974.

⁴ Decreto que fija las atribuciones de las Secretarías de Estado, de junio 6 de 1863. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales. La Administración Pública.* Tomo V, volumen 1, pp. 464-465.

Imperio, toda vez que el Gobierno itinerante de Juárez durante la usurpación y el régimen de Maximiliano dejó las oficinas, los recursos y los empleados mismos al servicio del nuevo orden. Los conservadores pensaban que finalmente había cuajado su histórico proyecto monárquico.

Por su parte, el Estado imperial fue organizado de una manera extraordinariamente detallada. Se decretó un estatuto que, a modo de Constitución, daba arreglo a los renglones generales del país. Al mismo tiempo se organizó hasta en sus aspectos más elementales la gestión interna de la administración pública, para lo cual se expidió la Ley de lo Contencioso Administrativo, se mandó uniformar las comunicaciones gubernamentales por escrito y se dio arreglo a las audiencias ministeriales. En cuanto a la organización de la administración pública, se delinearon con toda precisión las atribuciones de cada uno de los Ministerios, se elaboraron cuidadosos reglamentos interiores, se delimitaron escrupulosamente las responsabilidades de sus titulares, se conjugó su mejor coordinación en el Gabinete del emperador y se creó, como cabeza tutelar, al Consejo de Estado, además de un Tribunal de Cuentas —al estilo francés— para vigilar la administración de los recursos financieros.

No menos escrupulosa fue la configuración del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina, a cuyo cargo estaban los Cuerpos Diplomático y Consular, cuyas reglamentaciones fueron muy cuidadosamente elaboradas.

El Régimen Imperial. La instauración del Segundo Imperio en México constituyó, más que un cambio de régimen o de gobierno, una mutación del Estado mismo. Los elementos constitutivos del Imperio eran diversos a los de una república, no sólo en lo relativo al régimen, sino también en los soportes sociales. El Imperio declaraba principios tales como los de la nacionalidad y la ciudadanía, divisas de la civilidad política moderna, pero distinguía las calidades de las personas a través de órdenes nobiliarias, declaraba la primacía de la sangre para acceder al trono y jerarquizaba claramente la importancia social de los funcionarios públicos, con fundamento, no en responsabilidades oficiales, sino en dignidades de la monarquía. No contemplaba la existencia de representantes populares y, por consiguiente, no existía un Parlamento, como en Francia e Inglaterra, ambas bajo monarquías. Aunque moderado, el régimen regalista de los Habsburgo en México no estaba fundado en una Constitución, sino en el Estatuto Provisional del Imperio, emanado del emperador y su Consejo de Estado y de Ministros. Finalmente, no había un cuerpo jurisdiccional, sino varios tribunales independientes, que no servían de contrapesos, pues el régimen imperial soslayaba la división de poderes. Únicamente existía como



Encuentro entre tropas mexicanas y francesas. Grabado del siglo XIX.

poder la persona del emperador, quien representaba a la soberanía nacional.

Para el despacho de los negocios se establecieron nueve Ministerios, a saber: de la Casa Imperial; de Estado; de Negocios Extranjeros y Marina; de Gobernación; de Justicia; de Instrucción Pública y Cultos; de Guerra; de Fomento, y de Hacienda. El contraste entre la administración imperial y la republicana, era evidente. Aquella tenía una distribución más especializada de los ramos de la administración pública, amén que diferenciaba los negocios de Estado de los relativos a gobernación. Además, el emperador estaba asistido por el Consejo de Estado el cual, debido a la inexistencia de un Congreso popular, participaba en la formación de las leyes y era órgano de consulta imperial. Paralelamente, el Tribunal de Cuentas revisaba y examinaba las cuentas de todas las oficinas de la administración, así como las de personas y corporaciones, a modo de contraloría gubernamental.⁵

⁵ *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. Colección de leyes, decretos y reglamentos que interinamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio. Cuatro tomos. Tomo I, número I. Imprenta de Andrade y Escalante, México, 1865.*

Siguiendo la tradición impuesta por los conservadores con respecto a la administración territorial, el Imperio adoptó la organización por departamentos, los cuales estaban administrados por prefectos, quienes se desempeñaban como delegados del emperador y eran asistidos por un consejo de gobieruo formado por un funcionario judicial, el administrador de rentas, un agricultor, un comerciante y un minero o un industrial; es decir, una instancia consultiva de carácter estamental. La unidad básica del departamento era el distrito, a cargo de los subprefectos, en tanto que cada población contaba con una administración municipal confiada en los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales. Además, se instituyeron prefecturas marítimas y capitanías generales de puerto, para la administración de las franjas marítimas. Finalmente, fueron creados los comisarios imperiales para encabezar la administración de las ocho divisiones territoriales en que se dividía el Imperio, y que agrupaban a los departamentos. Además había visitadores que inspeccionaban los propios departamentos y todas las oficinas de la admiuistración pública.

El Estatuto Provisional del Imperio proclamaba formalmente las garantías individuales, la ciudadanía y la mexicanidad, así como la condición de los empleados públicos como servidores de la monarquía, como un remedio de una Constitución política, pero en esencia respondía más bien a los principios de una Constitución estamental fundada, no en la igualdad, sino en la desigualdad. Como lo adelantamos, una variedad de órdenes nobiliares distinguían a la aristocracia mexicana del pueblo común, toda vez que se habían establecido las precedencias, las cuales, además de distinguir la calidad de los dignatarios del Imperio, jerarquizaban la estima y el prestigio sociales que tenían y, por tanto, la relevancia social que disfrutaban. En todo caso, la posición social estaba basada en el papel formal que se ocupaba —por ejemplo: embajador, ministro o consejero de Estado—, no en el mérito o la propiedad. Otro aspecto de esta sociedad estamental era el principio del cogobierno con corporaciones, de modo que en los departamentos el consejo de gobierno incluía representantes de oficios, ocupaciones o profesiones, tales como los de minero, industrial o agricultor.

La administración pública. Tal como lo advertimos, la administración pública estaba detalladamente reglamentada, principiando con la distribución de los negocios entre los Ministerios ya mencionados. Aunque esta distribución era estricta, algunos ramos estaban compartidos. Por ejemplo, aunque la política exterior era materia del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina, el ceremonial entero estaba a car-

go del Ministerio de la Casa Imperial, incluyendo el ceremonial diplomático, toda vez que la Cancillería dependía del Ministerio de Estado.⁶

La organización interior de los Ministerios era uniforme, y la administración de personal estaba regulada hasta en el detalle más elemental. Todos los Ministerios compartían idéntica composición jerárquica, a saber: secretario, subsecretario, director, jefe de sección, jefe de mesa, oficial y escribiente. Se estableció la supresión de meritorios y se prohibió que los pensionistas y supernumerarios ocuparan las jerarquías anotadas. Salvo excepciones, los empleados debían someterse a examen de admisión o, excepcionalmente, probar de modo diverso la posesión de las capacidades que se juzgaran como extraordinarias. El personal de designación imperial se restringió a los servidores públicos de las tres primeras categorías; los restantes eran nombrados por el ministro correspondiente. Para ocupar la categoría de jefe de sección se requería ser oficial y demostrar la aptitud necesaria. La promoción, por su parte, exigía el ejercicio de dos años como mínimo en el cargo inmediatamente inferior, y siempre que hubiera vacante y se aprobara un examen. La mera antigüedad era insuficiente para los ascensos. Para poner en práctica estos mandatos se exigió a los empleados en activo que, a partir de octubre 12 de 1865, permanecieran por seis meses, luego de los cuales debían demostrar suficiencia en sus empleos.⁷

También se estableció el principio de responsabilidad para los ministros, tanto en los delitos comunes como oficiales, y se extendió para omisiones en el cuidado de las obligaciones de sus subordinados.⁸ Para facilitar el despacho de los negocios se decretó un sistema de audiencias para los ministros el cual, por ejemplo, mandaba que el titular de Negocios Extranjeros y Marina atendiera lunes, miércoles y viernes de 10 a 11 de la mañana.⁹ Finalmente, con el objeto de uniformar la redacción y contenido de la correspondencia oficial, que incluía informes y acuerdos, así como los formularios, se estableció un procedimiento de jerarquización de firmas entre el emperador y sus ministros. Por ejemplo, el Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina debía remitir a Maximiliano los informes procedentes de los agentes diplomáticos y las agencias confidenciales en el extranjero, así como los informes del Ministerio mismo y de las relaciones diplomáticas en general.¹⁰

⁶ Atribuciones de los nueve departamentos ministeriales. *Ibid.*, número 6.

⁷ Decreto sobre organización general de los Ministerios. *Ibid.*, número 6.

⁸ Sobre responsabilidad de los ministros. *Ibid.*, número 4.

⁹ Audiencias ministeriales. *Ibid.*, número 7.

¹⁰ Circular a los ministros sobre las comunicaciones por escrito. *Ibid.*, número 10.



Maximiliano de Habsburgo, emperador de México.

Para auxiliar al emperador, fue organizado un Gabinete civil y militar, cuya función era servir como filtro para todos los asuntos que le eran remitidos o que él remitía, ya fuera a funcionarios públicos, a corporaciones o a particulares. El Gabinete era un órgano permanente; su sección civil estaba a cargo de un jefe, quien era asistido por un secretario y cuatro empleados de primera, varios empleados de segunda y un número de esribientes.¹¹

Con el propósito de agilizar la expedición de los negocios públicos fue instituido el Consejo de Gobierno, de modo que junto a la administración activa fungiera como un cuerpo de administración consultiva dedicado a la elaboración de leyes y decretos, así como a formar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y atender las causas de responsabilidad de los servidores públicos del Imperio. Sus tareas eran continuas; estaba formado por un presidente, ocho consejeros y ocho auditores.¹² En paralelo fue formado el Tribunal de Cuentas como una institución separada del Ministerio de Hacienda, dedicado al examen, liquidación y glosa de las cuentas de la administración pública, así como a la recaudación y distribución de los productos, ramos y bienes relativos a los recursos financieros del Imperio. Sus funciones incluían las cuentas de los ingresos municipales, es decir, los propios y arbitrios, y por lo tanto, centralizaba estas funciones, en coordinación con otros cuerpos, como la Contaduría Mayor y la Contaduría de Propios. Así, el Tribunal tenía una potestad administrativa que le permitía exigir cuentas a personas y corporaciones públicas, y una autoridad judicial con capacidad coercitiva.¹³

Coronaba este entramado organizativo de la administración imperial el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al que le tocaba la materia administrativa, que incluía la defensa de los particulares ante los actos del gobierno, lo cual era paradójico en un régimen fundado en la desigualdad. Incluía también las disposiciones dictadas por los funcionarios públicos, tanto de los Ministerios como de las prefecturas, y todo tipo de disposiciones emanadas del poder imperial. Entre estas últimas hay que destacar a los tratados extranjeros surgidos de las relaciones con otros países. En lo general, los ramos de lo contencioso administrativo comprendían a las obras públicas, rentas nacionales, policía, agricultura, comercio e industria, que le eran inherentes, y la aplicación de bienes a los ayuntamientos y a los establecimientos públicos. La existencia de un órgano tal estaba en abierta

¹¹ Organización del Gabinete del emperador. *Ibid.*, número 11.

¹² Creación del Consejo de Estado. *Ibid.*, número 8.

¹³ Ley Orgánica y Reglamento del Tribunal de Cuentas. *Ibid.*, sin número y sin paginación .

contradicción con la Constitución estamental del Imperio, y constituía uno de sus rasgos de modernidad.¹⁴

3. El Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina

La administración exterior estaba normada por el Estatuto Provisional del Imperio, orden jurídico superior del régimen imperial. En su seno se señalaba al Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina como la institución de la administración pública dedicada a las relaciones exteriores, y se disponía la existencia de los Cuerpos Diplomático y Consular para su desempeño. Sus titulares fueron José Miguel Arroyo, José Fernando Ramírez, Martín Castillo, Luis de Arroyo, Juan N. Pereda y Tomás Murphy, quienes se sucedieron en el cargo de junio 27 de 1863 a junio 18 de 1867.¹⁵

Dentro del orden administrativo establecido, al Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina tocaban las siguientes atribuciones:

- Proponer, mantener y ejecutar las convenciones y tratados políticos y comerciales.
- Comunicar los nombramientos, hechos por el emperador, de los agentes diplomáticos y comerciales.
- Expedir cartas de seguridad y de naturalización, pasaportes y legalización de firmas, y otorgar el *exequátor* a los cónsules extranjeros.
- Llevar la correspondencia con los agentes diplomáticos y consulares mexicanos en el exterior, y con los extranjeros en el país.

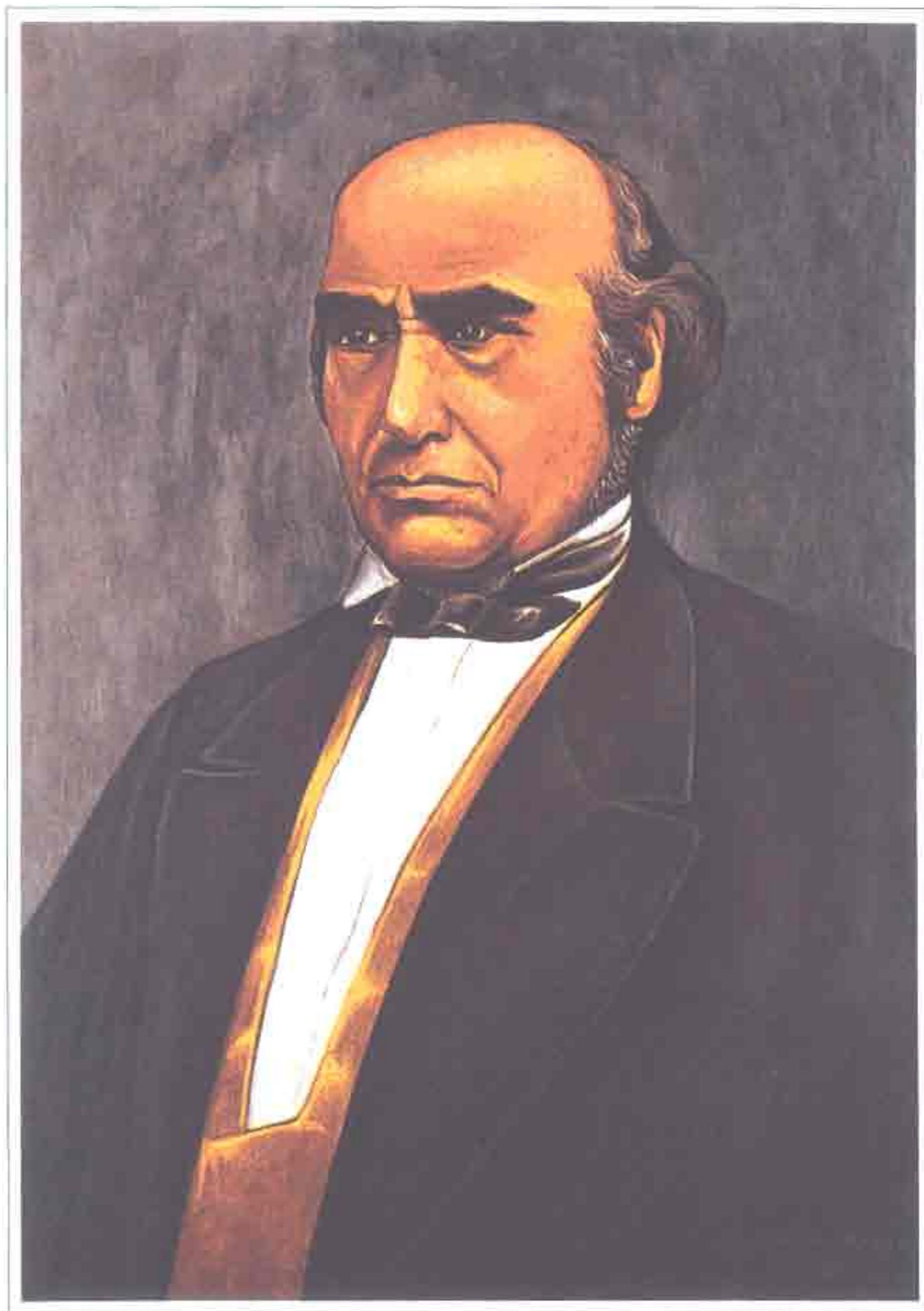
Mas, en lo particular, tocaba al Ministerio el control de las misiones diplomáticas, las legaciones, consulados generales, consulados y viceconsulados, las agencias confidenciales y la gestión interna de sus asuntos. Quedaban fuera de sus competencias el ceremonial y la Cancillería, que como advirtimos, estaban a cargo, respectivamente, de los Ministerios de la Casa Imperial y de Estado.

La organización del Ministerio era la siguiente:

- Gabinete.
- Departamento de Negocios Extranjeros.
 - Sección Política y Diplomática.
 - Sección Consular y Comercial.
 - Sección de Cancillería y Contabilidad.
 - Archivo y Biblioteca.

¹⁴ Ley sobre lo Contencioso Administrativo, y Reglamento de la misma. *Ibid.* números 15 y 16.

¹⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Secretarios y encargados del Despacho de Relaciones Exteriores: 1821-1973*, pp. 56-58.



José Fernando Ramírez.

- Departamento de Marina.
 - Servidumbre.
- Legaciones.
- Consulados.

El ministro era asistido por un Gabinete formado por un jefe y un oficial, y bajo su autoridad se desempeñaban dos departamentos. En contraste con la Secretaría de Relaciones Exteriores de la República, el Ministerio de Negocios Extranjeros incluía el ramo de Marina, de modo que todo lo relativo a la política exterior quedaba en manos del Departamento de

Negocios Extranjeros y sus tres secciones. Dicho departamento estaba a cargo del subsecretario del ramo, en tanto que la Sección Política y Diplomática era conducida por un director, del que dependían dos oficiales y dos escribientes. Las otras dos secciones eran conducidas por jefes, pero la Sección Consular y Comercial tenía la planta de un oficial y dos escribientes. Por su parte, la de Cancillería—del Ministerio, no de la Administración Pública—y Contabilidad contaban con dos oficiales y un escribiente, además de un calígrafo y dibujante litógrafo y un tirador de litografía. El Departamento de Marina estaba a cargo de un subsecretario del ramo, que se auxiliaba con tres oficiales y un archivero.¹⁶

El subsecretario de Negocios Extranjeros fungía como jefe inmediato de la oficina del ramo —lo propio hacia el subsecretario de Marina— y, en tal calidad, tenía a su cargo el cuidado del desempeño de los negocios internos en cuanto a calidad y puntualidad. En general, hacía lo que tocaba al oficial mayor en la Secretaría de Relaciones Exteriores de la República, especialmente despachar todo lo concerniente a la documentación del Ministerio, a través de la cual se procesaba la mayor parte en el mismo. Por su parte, el Gabinete, también dedicado a asuntos de gestión interna, tenía bajo su responsabilidad las audiencias a los agentes extranjeros, así como el despacho de los asuntos reservados que el Ministerio remitía a las legaciones y los consulados. Finalmente, atendía los deberes referentes a las estadísticas diplomática y consular. En el Archivo y la Biblioteca se encontraba la documentación y bibliografía útil para los asuntos del Ministerio, además de planos y periódicos de interés. Todas estas actividades tenían un carácter institucional; las relativas a las actividades funcionales correspondían a otras organizaciones administrativas del Ministerio.

Una de ellas era la Sección Política y Diplomática, a la que le estaba confiada la dirección de los negocios políticos y las negociaciones referentes a los tratados derivados de la diplomacia y todo lo referente a la correspondencia de su ramo. Le correspondía la facultad para nombrar a los agentes nacionales en el extranjero y de extranjeros en México, así como las reclamaciones hechas al Imperio por ciudadanos de otro país. Finalmente, le correspondían las traducciones de los documentos de su ramo. Otra de ellas era la Sección Consular y Comercial, a cuya responsabilidad estaban los tratados mercantiles y de navegación y los convenios postales. Sus responsabilidades se extendían al nombramiento de los agentes consulares y a la recepción de los desig-

¹⁶ Planta del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina. Reglamento Interior del mismo. *Ibid.*, números 24 y 25.

nados por otros países, así como la correspondencia oficial del ramo, la recepción y expedición del *exequátor* y la traducción de los documentos oficiales del ramo consular. Finalmente estaba la Cancillería, responsable de colecciónar todo tipo de documentos oficiales, redactar las memorias del Ministerio, legalizar firmas, expedir pasaportes y otros documentos similares.

Como lo adelantamos, la organización de los Cuerpos Diplomático y Consular, así como la estructuración del Ministerio mismo, partía del Estatuto Provisional del Imperio. El objeto del Cuerpo Diplomático era actuar en nombre del gobierno imperial en el extranjero y defender sus intereses, así como representar a la ciudadanía mexicana. Por su parte, el Cuerpo Consular estaba encargado de cuidar los intereses comerciales del Imperio en el extranjero.

El Cuerpo Diplomático. Estaba encabezado por el ministro del ramo, y era el conducto de enlace del emperador con el Servicio Exterior.¹⁷ El Cuerpo Diplomático estaba integrado de la siguiente manera:

- Embajadores.
- Enviados extraordinarios, ministros plenipotenciarios.
- Ministros residentes.
- Encargados de negocios.
- Cónsules generales, encargados de negocios.
- Consejos de legaciones.
- Primeros y segundos secretarios de embajadas y legación.
- Agregados.¹⁸

Eran parte del Cuerpo aquéllos a quienes, no siendo formalmente miembros, se les habían confiado funciones diplomáticas especiales, además de aquellos empleados de dotación del Ministerio los cuales, además, estuvieran regidos por otras disposiciones del caso. La precedencia dentro del Cuerpo fue fijada no por la importancia de la misión confiada, sino por su antigüedad en el Servicio Exterior. Las semejanzas con el Servicio Exterior de la República eran evidentes, mas si consideramos que el nombramiento de todos los servidores de la diplomacia era prerrogativa del emperador.

Sin embargo, el ingreso estaba tamizado por un examen de suficiencia para algunos funcionarios. Era éste el caso de los segundos secretarios,

¹⁷ Decreto que reorganiza el Cuerpo Diplomático. *Ibid.*, número 26.

¹⁸ La mayor parte de estos cargos, entre los que destaca el de Embajador, fueron innovaciones que introdujo el Segundo Imperio al Servicio Exterior, a pesar de su invalidez jurídica. Dirección General del Servicio Exterior. “Legislación del Servicio Exterior Meicicano”, en *El Servicio Exterior Mexicano*, pp. 143-111. Cf. particularmente, pp. 148-149.



Casa Municipal.

quienes eran sometidos a un examen de francés y de otra lengua viva, además de historia general y de México, ortografía y caligrafía. Igualmente, los primeros secretarios debían probar que contaban con los conocimientos de los primeros, además de su competencia en el estilo diplomático.

El Imperio estableció dos categorías de legaciones: permanentes y extraordinarias. En cuanto a las primeras, su planta estaba integrada por un jefe, un primero y un segundo secretarios, así como por el personal adicional optativo, a discreción del Ministerio. La calidad de cada jefe de legación era diversa, y respondía a cuatro categorías, cada cual con sueldos distintos. Asimismo, un ministro podía ser acreditado en más de un país, y por tanto desempeñarse en más de una legación.

En lo relativo a la permanencia en el servicio, el Cuerpo Diplomático imperial no era muy diferente al Servicio Exterior de la República, ya que en ambos casos no estaba garantizada la permanencia en el servicio; no obstante, se estableció la pensión alimenticia por retiro y el derecho de Montepio para ministros, de conformidad a la Ley General de Pensiones para los Empleados Civiles del Imperio —que no sabemos si se expidió—. La existencia de dicho Montepío era un beneficio para el personal de carrera, tanto de los Cuerpos Diplomático y Consular como

de las demás áreas de la administración pública. En el capítulo siguiente explicaremos por qué.

Finalmente, debemos consignar que correspondió al régimen imperial inaugurar el procedimiento de rotación en el servicio, mediante el mandato de que, cada cuatro años los ministros diplomáticos debían regresar al país para dar cuenta de sus gestiones.¹⁹

El Cuerpo Consular. Estaba integrado de la siguiente manera:

- Cónsules generales.
- Cónsules.
- Vicecónsules.²⁰

El nombramiento de los agentes consulares respondía al principio de reciprocidad fijado con otros países, habida cuenta de que para ingresar al Cuerpo era menester aprobar un examen cuyas materias eran el derecho internacional referente al renglón consular, derecho mercantil marítimo y el idioma del país del caso. Este examen estaba a cargo de una comisión nombrada por el ministro del ramo. No todos los cónsules estaban dotados por el erario, de modo que sólo los expensados por el Imperio tenían derecho de pensión y retiro. A este Cuerpo le eran aplicados varios artículos del decreto de reorganización del Cuerpo Diplomático, relativos a pensiones y retiros.

Como lo advertimos anteriormente, únicamente estaban fuera de la competencia de la Secretaría de Negocios Extranjeros y Marina los ramos de la Cancillería y el ceremonial. Por cuanto a la primera, estaba encomendada al Ministerio de Estado, que particularmente la delegaba en su oficial primero, junto con el Gran Sello Imperial. La Cancillería custodiaba el libro de registros de las órdenes imperiales, como las del Águila, Guadalupe y San Carlos, y las condecoraciones otorgadas a mexicanos y extranjeros.

Por su parte, el ceremonial era una competencia del Ministerio de la Casa Real. La base de sus actividades era el arreglo de precedencias de los dignatarios del Imperio, amén de las órdenes mencionadas y del carácter monárquico del Estado. Las precedencias estaban arregladas en nueve categorías, dentro de las cuales los servidores civiles del Minis-

¹⁹ En el estudio citado en la nota precedente también se brinda cumplido crédito al Segundo Imperio, con respecto al establecimiento de la rotación de los miembros del Servicio Exterior.

²⁰ Decreto que reorganiza el Cuerpo Consular. *Ibid.*, número 27.

terio de Negocios Extranjeros, el servicio exterior y los agentes extranjeros estaban repartidos en varios de los escaños. A la cabeza de las precedencias estaban los príncipes imperiales; los embajadores extranjeros les seguían inmediatamente, junto con los cardenales. Los embajadores mexicanos ocupaban la tercera categoría, junto con otros dignatarios imperiales; los ministros plenipotenciarios y enviados extraordinarios ocupaban la cuarta. En la sexta estaban situados los encargados de negocios extranjeros y los secretarios de embajada y consejeros de legación; los primeros y segundos secretarios se hallaban en la siguiente categoría, junto con los cónsules generales. Por su parte, los cónsules estaban ubicados en la octava categoría, y el Cuerpo Diplomático extranjero en la novena.²¹

Esto era, pues, el Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina del Gobierno imperial de Maximiliano, el cual operaba en paralelo y en oposición a la Secretaría de Relaciones Exteriores de la República, por estar al servicio del régimen monárquico, cuya breve vida dejó al menos imágenes de su existencia.

²¹ Decreto que fija el orden de precedencias. *Ibid.*, número 18. El ceremonial, por tratarse de una monarquía, significaba un complejo proceso de rituales y precedencias, y para el cual se había organizado un cuerpo especializado, dependiente del Ministro de la Casa Imperial, que fungía como gran mariscal de la corte y por tanto titular de este servicio. Para asistirlo en sus deberes se crearon los cargos de gran maestro de ceremonias, secretario de las mismas, gran chambelán, director del Chambelanato y otros más de carácter de administración doméstica. *Reglamento para el Servicio y el Ceremonial de la Corte*. Imprenta de J. M. Lara. México, 1865.

Capítulo VI. ORIGEN Y DESARROLLO DEL SERVICIO EXTERIOR (SIGLO XIX)	135
1. El servicio civil en el siglo XIX	135

VI. ORIGEN Y DESARROLLO DEL SERVICIO EXTERIOR: SIGLO XIX

A lo largo de los capítulos anteriores hemos podido apreciar una preocupación constante de los secretarios de Relaciones Exteriores por la profesionalización del Servicio Exterior, que incluyó al personal de las oficinas de la propia dependencia. Las preocupaciones estaban bien fundadas: por un lado, la antigua administración de personal heredada por las reformas borbónicas fue desmontada gradualmente y, por el otro, no se instituyó otra alterna para sustituirla. Además, el desarreglo de la organización administrativa y el tránsito continuo de servidores públicos por las oficinas del gobierno agrandó las dificultades para un despacho adecuado de los negocios públicos.

Hay que recordar que la Secretaría de Relaciones Exteriores fue, hasta 1891, la dependencia de la administración pública que más mutaciones sufrió, entre otras causas, por sus separaciones y fusiones con el ramo de lo interior, por el añadido de las materias de gobernación y policía y, finalmente, por la índole misma de sus múltiples y variados negocios, como heredera de la antigua Secretaría de Cámara del Virreinato.

1. El servicio civil en el siglo xix

No tenemos mucho espacio aquí para estudiar al servicio civil de carrera en el siglo xix, y mucho menos para dedicarlo a su origen en el siglo precedente; pero no podemos eludir tratarlo, ya que esto es necesario para la comprensión del Servicio Exterior. No debemos olvidar que éste, a partir de 1821, fue configurado gradualmente como una carrera administrativa a desempeñarse al través de dos cuerpos de servidores públicos: los diplomáticos y los cónsules, amén de la homologación con la planta funcionarial de la Secretaría. En su condición de cuerpos, han privado para ellos disposiciones exclusivas que rigen su ingreso, permanencia y promoción, así como las

condiciones de trabajo, sueldos y jubilación. Asimismo, a principio del siglo XX se establecieron los criterios y programas de formación diplomática y consular, y se determinaron las carreras académicas que debían seguirse al efecto. Finalmente, el Cuerpo Diplomático y el Cuerpo Consular se han regido por disposiciones formales no sólo distintas al resto de los servidores públicos, sino también peculiares y propias.¹

Carrera administrativa significa un curso de profesionalización dentro del servicio público. Esta carrera está regida por requisitos especiales de ingreso, permanencia y estabilidad, y promoción, con base en el establecimiento de un sistema de méritos que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación integral y continua, cuyo sucedáneo es una capacitación permanente, toda vez que la permanencia otorga seguridad en el empleo, pero también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado. La carrera administrativa significa, en suma, desarrollo profesional.

Todos estos elementos se fueron desenvolviendo gradualmente en el Servicio Exterior Mexicano. La carrera administrativa, que ha encarnado como modelo ejemplar en el servicio civil de Alemania, Francia e Inglaterra, fundamentalmente consistió en la profesionalización del servicio público en sus diferentes ramas, incluyendo el Servicio Exterior.

Esta especial condición del Servicio Exterior en México debe ser resaltada, porque constituye el único santuario que respetó la destrucción del servicio civil de carrera existente en México hasta mediados del siglo pasado.

El origen del servicio civil en México. La formación de servidores públicos de dedicación completa a las faenas administrativas aspirantes a desenvolver una carrera, tuvo su origen con el nacimiento de la Secretaría de Cámara del Virreinato en 1756. Desde la década anterior se había preparado el terreno tanto para el establecimiento de la Secretaría como para la introducción del concepto de mérito para el ingreso al servicio. En 1742 Francisco Fernández de Mollinedo había sido nombrado para ocupar la Secretaría del Virrey, que después sería la Secretaría de Cámara, tomándose como base para el nombramiento su honorabilidad, calidad y experiencia. Este acto es el preámbulo de la formación del servicio civil de carrera en México.²

¹ Dirección General del Servicio Exterior. *Legislación del Servicio Exterior Mexicano, op. cit.*, pp. 143-161.

² Linda Arnold. *Bureaucracy and bureaucrats in Mexico City: 1742-1835*. Cap. 3. The University of Arizona Press. 1988.



Paisaje del valle y la ciudad de México.

Hasta 1756, los servidores públicos del Virreinato sumaban poco menos de un centenar de personas, dedicadas principalmente a atender tareas hacendarias y judiciales en los viejos organismos colegiados que habían creado los Habsburgo. El virrey representaba a la Corona, y no tenía una relación orgánica con aquellos servidores, los cuales no ocupaban un cargo con proyección de carrera ni tenían un concepto profesional de su oficio. La reforma borbónica en la Nueva España, impulsada con la visita general de José de Gálvez en 1765, repercutió en una formidable transformación del Virreinato, cuyos saldos fueron un incremento enorme de las rentas de la Corona, la reforma radical de la Real Hacienda, la intensificación de las acciones de las empresas públicas recién creadas, la liberación del comercio, la supresión del papel monopolístico del Consulado de Comerciantes de México, la institución de las intendencias y la diversificación de los organismos de la administración del Virreinato. Este crecimiento, que duplicó varias veces el número de instituciones heredado por los Habsburgo, provocó una prodigiosa reproducción de los servidores públicos y demandó que el carácter de sus cargos fuera la permanencia, aptitud y rendimiento.

Para 1789, año en que el segundo conde de Revillagigedo asumió el Virreinato, la Dirección General de Alcabalas estaba integrada por 457 servidores públicos, en tanto que la Secretaría del Virreinato tenía 32 funcionarios. La expansión del servicio público fue tan grande, que la Dirección General de la Renta del Tabaco, cuya planta de empleados era de 536 personas, administraba el trabajo de 9 mil operarios. Los servicios públicos no eran menos complejos, como el servicio postal, cuya Dirección General de Correos estaba integrada por 247 empleados.³

Uno de los productos más valiosos de la reforma borbónica fue el rango profesional otorgado al servicio público. Muchos de los funcionarios al servicio de Revillagigedo habían sido reclutados a partir de 1765, es decir, se estaban formando desde el momento de la intensificación de la reforma borbónica y el crecimiento de la administración virreinal, toda vez que en ese año se estableció la política de que la formación y la carrera de los funcionarios se efectuara preferentemente en una institución o un ramo de instituciones similares, para seguir una escala promocional congruente, sin que se impidieran los cambios de adscripción, de ser el caso, y con base en la conveniencia institucional. Dentro del número total de servidores públicos en la época de Revillagigedo, los más habían ingresado a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, lo que explica por qué muchos de estos servidores estaban aún activos cuando México se independizó de España. Si consideramos que en los poco más de cinco años de gobierno de Revillagigedo se intensificó la reforma, es lógico pensar que el número de nuevos reclutas para el servicio público creció paralelamente y, por consiguiente, primero se extendió su permanencia en los cargos del gobierno virreinal, y luego en los del Primer Imperio y la República.

Para alcanzar la titularidad de una organización de la administración virreinal, o la oficialía mayor de la misma, era menester ocuparse en el servicio público por un lapso de 18 a 20 años. Así, a menor número de años de servicio, menor rango en la escala administrativa. La experiencia, pues, era un valor indispensable para el sistema de promociones, pero también el mérito, pues los ascensos no estaban garantizados por la antigüedad, y muchos empleados permanecieron en el mismo

³ Segundo conde de Revillagigedo. *Censo de funcionarios públicos del Virreinato*. Archivo General de la Nación. México. Historia, volumen 159, expedientes 2, 3 y 4. 1790. El censo fue ordenado directamente por Revillagigedo a cada uno de los jefes de servicio, y contiene, detalladamente, los datos del servicio público virreinal: nombres, puestos, antigüedades, actitudes y aptitudes, y una evaluación de los propios jefes sobre sus subalternos.



Mercado de Iturbide.

puesto por muchos años, en tanto que otros ascendieron con base en su aptitud. La implantación del mérito fue posible merced a los principios de rendimiento y capacidad introducidos por los Borbones en la administración, principalmente en la Nueva España, donde la necesidad de hacer más productivas las rentas de la Corona obligaron a incrementar la solvencia laboral de los servidores públicos. El resultado fue que, a poco de llegar a México José de Gálvez, la Nueva España producía más ingresos que los dos virreinatos meridionales de América juntos.

Como pieza clave del servicio civil borbónico, en 1763 fue instituido en España y en sus dominios americanos el Montepío de Viudas y Pupilos del Ministerio de dentro y fuera de la Corte, también conocido como Montepío de Ministros y Oficinas. Su objeto era proteger a las viudas e hijos de los servidores públicos que fallecieran estando en servicio. El presupuesto del Montepío era sufragado por los propios servidores públicos, inicialmente con la *media anata* —un antiguo derecho de origen medieval que cobraba el rey de España, como contraprestación por la provisión de un cargo público— que se aplicaba a sus sueldos, y después con parte de los sueldos mismos. Otra de las funciones del Montepío era ofrecer protección futura a funcionarios activos, por medio de la jubilación, cuyos montos también se deducían

de sus sueldos. Gozaba del Montepío una parte de los funcionarios hacendarios, directores de empresas y servicios públicos, los miembros de los consejos y los secretarios de Estado, además de los servidores públicos en los virreinatos americanos.⁴

Cuando dio comienzo la Guerra de Independencia, la reforma borbónica había organizado una administración gubernamental institucionalizada y profesional, integrada por organismos de servicios, empresas públicas y entes de cultura y arte, además de centros educativos. En su foco se desempeñaba la Secretaría de Cámara del Virreinato y, congregado en cada uno de aquellos organismos, operaba un conjunto de servidores públicos, cuyas actividades eran de suyo una carrera administrativa, ya que gozaban de sueldos fijos, disfrutaban de prestigio social derivado de su oficio y sabían que el futuro de sus esposas e hijos estaba materialmente asegurado por el Montepío de Ministros y Oficinas.

El servicio civil en el México independiente. El desarrollo del servicio civil en México es perceptible de 1756 a 1821, principalmente por el crecimiento cuantitativo del servicio público, amén de su profesionalización. En el último año, dentro de la masa total del servicio público —que incluía operarios, custodios, mozos de oficio, ordenanzas y porteros, además de aquellos otros destinados al desempeño de oficina, como oficiales y escribientes—, alrededor de 500 personas estaban desempeñándose dentro de una carrera administrativa; es decir, en un proceso fundado en la permanencia, estabilidad y méritos, un *cursus honorum* profesional. El nivel más alto del crecimiento del servicio público tuvo lugar de 1765 a 1805, año en que se estabilizó y se frenó, con motivo de la decadencia española y a causa de que la burocracia borbónica alcanzó la estabilización debido a su grado de madurez. En la víspera de la Guerra de Independencia, la Nueva España había concluido la etapa de madurez del ciclo de formación del servicio público, que había cubierto más de medio siglo. Además, la política de

⁴ *Reglamento para el gobierno del Monte Pío de Viudas y Pupilos del Ministerio de dentro y fuera de la Corte*, de septiembre 8 de 1763. Oficina de Antonio Sanz, impresor. Madrid, 1763. El Montepío tenía una organización muy sencilla: estaba encabezado por una junta directiva, a la que asistía la Secretaría, la Contaduría y la Tesorería. En la Nueva España, en la época del segundo conde de Revillagigedo, el Montepío de Ministros y Oficinas estaba integrado por servidores públicos que se desempeñaban en varias dependencias de la administración virreinal, pero que dedicaban parte de la jornada de trabajo a la gestión del Montepío. Lo conducía un director, del que dependía, el contador, el tesorero, dos oficiales y un portero. Cf., nota anterior, que da cuenta de la fuente de esta noticia.

reforma implantada por los Borbones significó la institucionalización del servicio público y el establecimiento del sentido de deber hacia el Estado, de modo que la burocracia tendió a adherirse a esta política y hacer del cargo una responsabilidad pública y una carrera profesional.

Pero a partir de 1821, y hasta 1833, se verificó un proceso regresivo de la profesionalización. El período de 1821-1833 tuvo dos etapas de depresión profesional muy agudas: 1821-1822 y 1827-1828, cuya causa fue la expulsión de españoles, muchos de ellos dedicados al servicio público. Pero la mayoría de los funcionarios eran mexicanos, formados bajo el concepto institucional de servicio, y por tanto desligados de los intereses de la oligarquía novohispana, principalmente de los comerciantes y el clero, y su inclinación era la conservación de su empleo. Esto explica por qué en 1821 había muchos funcionarios con más de 30 años de servicio, otros más con 25 años y muchos más con 20, 15 y 10 años de carrera administrativa.

El México independiente impuso nuevos criterios a la administración de personal, entre los que destaca la libertad de nombramiento y remoción como facultad del titular del Ejecutivo. En 1824, inaugurada la República Federal, se procedió a nombrar con toda libertad a los empleados públicos y se ordenó a la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores que, en el futuro, todo nombramiento se solicitara primero al Supremo Gobierno Federal. Esto fue el comienzo del desorden generalizado que invadió a la administración pública y que tuvo sus efectos más perniciosos en el servicio público.

Para 1828, la implantación del federalismo había dejado como saldo un caos en la administración de personal en el país. Para dar un arreglo mínimo al problema, el Gobierno Federal dispuso que los empleados de los estados fueran declarados como cesantes por la Federación, si habían sido separados de sus cargos. En contraste, los empleados que permanecieron en



Teatro Nacional de México.

puestos de los gobiernos de las entidades federativas fueron declarados cesantes de la Federación y, por lo tanto, sujetos a despido en los estados, salvo aquellos que obtuvieran la licencia respectiva de la Federación y ocuparan en los estados puestos que no fueran vitalicios. Sin embargo, en caso de cesantía en los estados la Federación los volvería a emplear con preferencia a otras personas que formaran parte del servicio público. En 1838, el problema de los cesantes había alcanzado características lamentables para los funcionarios que sufrían esta condición, de modo que la SREI dispuso que sólo se les pagara la cuarta parte de su sueldo en tanto se les volvía a colocar, mientras que a quienes disfrutaran un puesto en propiedad y acumularan 15 años de servicio y menos de 25 se les daría la tercera parte; se les darían dos terceras partes a los que tuvieran de 30 a 40 años de antigüedad; y todo el sueldo a los que cumplieran los 40 años de servicio.⁵

Se había iniciado la supresión del servicio civil, y en mayo de 1833 se autorizó al presidente de la República para remover libremente a los empleados de las Secretarías de Estado que no merecieran su confianza. Aunque esta disposición sería derogada posteriormente, mientras estuvo vigente, en 1838, fue causa de gran preocupación, no únicamente para los funcionarios públicos, sino también para algunos secretarios de Estado.⁶

Una de las pocas medidas que contribuyeron a favorecer el servicio civil, a pesar de las condiciones que conjuraban en su contra, fue la supresión del carácter estamental de que disfrutaban las personas que, sin ocupar un cargo público, usufructuaban la dignidad funcional *ex officio*. Se trataba de personajes que aparecían como empleados honorarios y gozaban de tratamiento oficial, así como de honores y, sobre todo, de fueros. Una vez que entró en vigor esta disposición, dichos personajes se convirtieron en sujetos de los tribunales comunes. Esta sana disposición, decretada en 1847, fue derogada por Santa Anna en 1853.⁷ En el mismo sentido, aunque el proceso

⁵ Disposiciones a que se refiere la prevención octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías (estas disposiciones fueron hechas en agosto 18 de 1824, mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838). Archivo General de la Nación. México. Biblioteca, Impresos. Caja 13 sobre legislación (disposiciones sobre empleados).

⁶ Así lo manifestó Antonio Romero, titular del Ministerio de lo Interior, quien aludiendo la necesidad de que le aprobaran la nueva planta del Ministerio, invocó la experiencia en el Servicio como “la mejor reguladora de la utilidad de las cosas”. *Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana*, signada por Antonio Romero en enero 12 de 1838, p. 2.

⁷ Ley que establece que no se confieran empleos civiles o militares, honorarios, y que el tratamiento a los funcionarios públicos sea sólo en negocios oficiales, de enero 27 de 1847. *Derecho Internacional Mexicano*. Tercera parte, pp. 299-300. La derogación de esta Ley se efectuó en agosto 12 de 1853.

de extinción del servicio civil proseguía, el modo en que se ejecutaba en 1848 procuraba hacer menos vejatoria la condición de los funcionarios que adquirían la condición de cesantes y jubilados.⁸

Sin embargo, en este mismo año Manuel Payno, secretario de Hacienda, propuso la supresión de la propiedad de los empleos, para eliminar de tajo el problema de los cesantes. Para entonces, el favoritismo, el clientelismo y la empleomanía se habían apoderado de las oficinas públicas. Estaba suprimido el sistema de meritorios como procedimiento de ingreso al servicio y fracturada la escala para los ascensos, además de que sucesivos gobiernos habían dispuesto de los fondos del Montepío de Ministros y Oficinas. Esta situación era, sin duda, un atropello a los derechos legales adquiridos por los trabajadores del gobierno, y sólo restaba la amputación del derecho de propiedad de empleos, un derecho de permanencia que aún subsistía. La eliminación de este derecho, como ocurrió, dejó en la calle a los funcionarios y a sus familias, y dio lugar a la aparición de una gran cantidad de aspirantes, quienes llenaron muy pronto las vacantes.

La propiedad del empleo era un derecho distinto al de patrimonio, y por tanto no era heredado ni heredable; era simplemente el derecho de “permanencia, garantizada por la ley”, según lo observaba un contemporáneo de aquellos años.⁹ El secretario de Relaciones Exteriores e Interiores, José María Lafragua, opinaba del mismo modo, debido al notorio desorden vigente en los negocios de la administración pública, principalmente producto de la ineptitud, abandono y carencia de probidad de muchos empleados. También estaba a favor de establecer la amovilidad de los funcionarios públicos entrantes —no los que contaban con propiedad de cargo— y sujetar a juicio político a quienes se hicieran acreedores a ello. Era asimismo necesario aplicar un examen de conocimientos y aptitudes a los empleados en activo, para purgar a las oficinas de tanto ignorante, exigir a los aspirantes los conocimientos

⁸ Prevenciones sobre el modo de conceder cesantías y jubilaciones, de junio 30 de 1848. *Ibid.*, pp. 300-301.

⁹ El diputado Francisco Carbajal estaba seriamente preocupado por la devastación del servicio civil. Contra Payno, alega que después de haberse desempeñado durante varios años en el servicio público, en diversas oficinas, fue testigo presencial de que ni la propiedad ni la escala habían perjudicado al servicio. Todo lo contrario, la propiedad se instituyó para garantizar a la administración pública buenos empleados, “como se notaba en tiempos del gobierno español. Cuando esa propiedad era más respetada”. Entonces se ascendía por una escala rigurosa, y el despido sólo era posible por causa justificada. Ahora el servicio público había sido ocupado por personas que creían que podían ser presidentes y ministros, y más modestamente por empleados que creían “que para servir en las oficinas no se necesita aprender nada”. Con respecto a la propiedad,

necesarios —cuando menos tener buena caligrafía, saber de contabilidad y dominar un idioma—. Además, la Secretaría exigía para el ramo del Exterior conocimientos especiales. Lafragua se preguntaba: “¿Por qué si a un abogado se le exige el conocimiento de las leyes, no se ha de exigir a un empleado del Ministerio de Relaciones el de idiomas vivos, de la geografía y del derecho de gentes?”.¹⁰

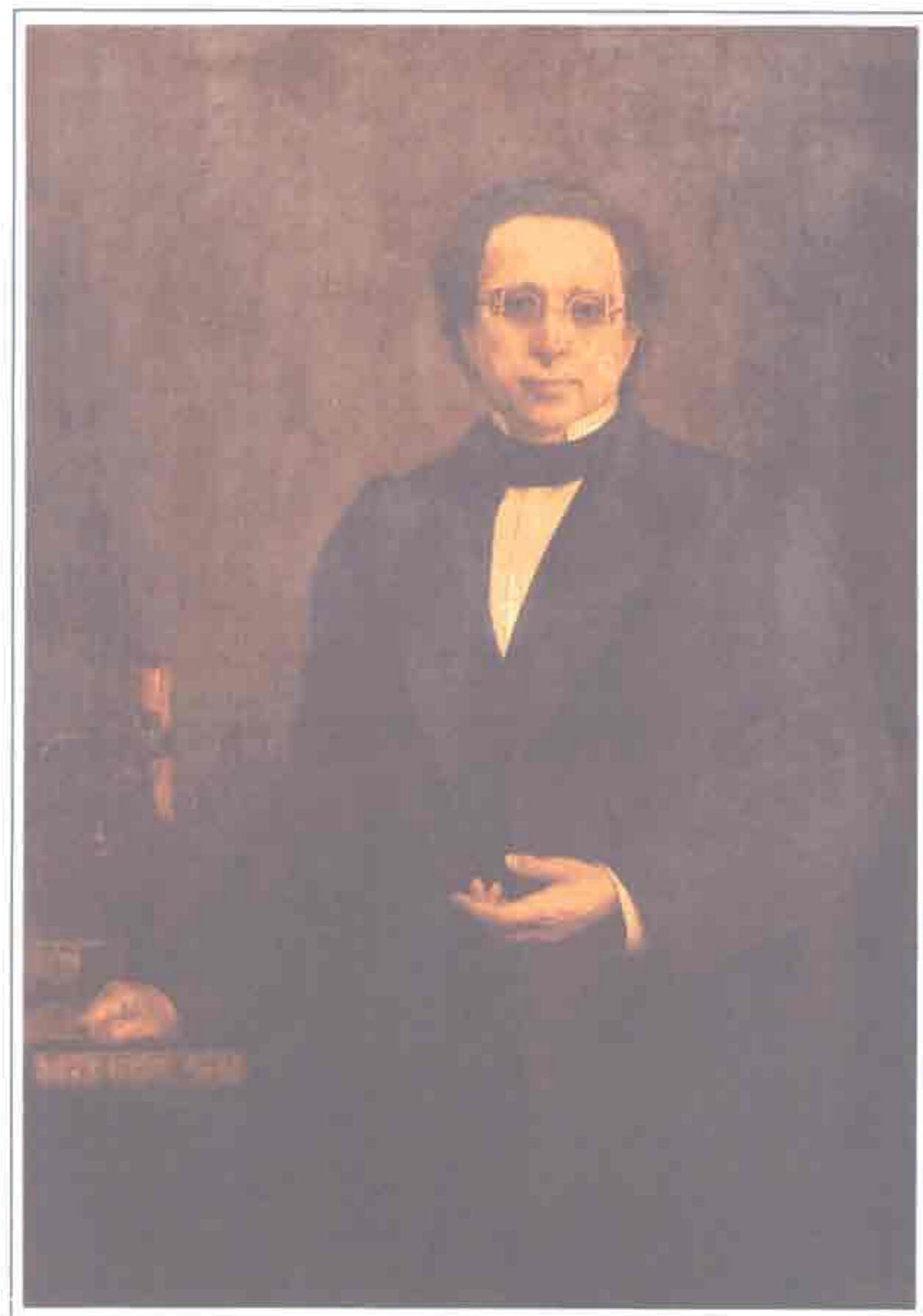
El proceso de supresión de la carrera administrativa tuvo su cúspide en 1852, cuando por medio de la Ley de mayo 21 se facultó al Ejutivo para extinguir a las oficinas que juzgara prescindibles y reducir las plantas en beneficio de la economía de gastos. Todos los puestos provistos antes de esta fecha se conservaron en propiedad, salvo que las oficinas donde laboraran los empleados del caso fueran suprimidas, pasando entonces a la condición de cesantes. Al mismo tiempo, los cargos provistos a partir de la fecha tuvieron el carácter de amovibles, toda vez que se exentó a sus ocupantes de cotizar al Montepío de Ministros, en tanto que los funcionarios en activo continuarían cubriendo la cantidad pagada en el puesto pasado, en caso de promoción. Resulta toda una paradoja que, como contraparte a la supresión de la permanencia del personal público, se estatuyeran como requisitos de ingreso la aptitud y el mérito.¹¹

En septiembre y octubre del mismo año se determinó, con base en este decreto, la remoción de las personas que gozaran de dos sueldos, declarándoseles jubilados o cesantes, según los años de servicio, para ser posteriormente reingresados al servicio, de ser el caso, o permanecer fuera de él, con la pensión correspondiente. Poco después se decretó que

explica que ésta significa solamente la garantía de estabilidad —como hoy lo establecen, dicho sea de paso, los modernos servicios civiles de carrera—, es decir, los empleos de propiedad eran aquéllos conferidos como cargos permanentes con base en un contrato signado por dos voluntades, que obligan al empleado a no abandonar el puesto, y al gobierno a no despedirlo sin causa justificada. En su condición de representante popular, Carbalal elaboró un proyecto de ley en el que propuso el respeto a la propiedad y la escala, y la nulidad de los nombramientos al margen de esta última, además de que la provisión de nuevos empleos debía someterse a reglas de ingreso. Desafortunadamente, el Congreso prestó oídos sordos a su propuesta. *Discursos del diputado Francisco Carbalal sobre la propiedad de los empleos. Plan General de Reformas de Oficinas, y proyecto de ley para restituir a sus destinos a los empleados que no siguieron al gobierno a Querétaro.* Imprenta de Ignacio Cumplido. México, 1848.

¹⁰ Memoria de la Primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, signada por José María Lafragua en diciembre 14 de 1846, *Op. cit.*, p. 178.

¹¹ Decreto por el que se declara la amovilidad de empleos, de mayo 21 de 1852. *Ibid.*, pp. 303-304.



José María Lafragua Ibarra.

la persona que gozara de dos o más sueldos permanecería sólo con el mayor. En su momento, el objeto de estas medidas era el de ahorrar gastos al erario y, al mismo tiempo, lograr mejor calificación de los empleados de nuevo ingreso: los meritorios, recién restituidos. Al efecto, al mismo tiempo se mandó que en el ramo hacendario se buscara “la verdadera y exclusiva profesión de los individuos que a ella se dedican”. Así, en lo general se exigió que los meritorios supieran escribir y leer con propiedad y dominaran la gramática castellana, la aritmética y la geografía, conocimientos exigidos a los escribientes. Para los oficiales de contabilidad se dispuso que estuvieran preparados en partida doble y en el sistema de cuenta y razón, en tanto que a los oficiales de correspondencia se les exigía que dominaran, además, elementos de derecho constitucional y administrativo y literatura. Finalmente, para el ejercicio

de cargos facultativos se exigía la aprobación de un examen de ingreso.¹²

En diciembre 31 de 1855, dentro de la Ley de Presupuestos, se dio el paso definitivo para suprimir los cargos de propiedad, convirtiéndolo en comisiones revocables en todo momento. Con esta medida, los empleados perdieron la inamovilidad que les aseguraba estabilidad y permanencia, ascensos por escala, sueldos y pensión para viudas y huérfanos, es decir, desarrollo profesional. Por extensión, aunque dicha ley no lo mencionaba, se canceló el Montepío de Ministros y Oficinas, debido a que sus fondos habían sido utilizados por la Hacienda Pública. La configuración de un contrato entre el Estado y el servidor público, para establecer la relación de trabajo, se remonta a la Recopilación de Indias durante el Virreinato, y más recientemente a la Constitución de 1824, además de que las disposiciones de abril 17 de 1837 y febrero 11 de 1854 así lo habían ratificado. La propiedad había significado, sustancialmente, permanencia y promoción por escala con base en la honradez, la aptitud y la dedicación, es decir, por méritos, además de protección al funcionario en caso de un cambio a cargo menor, aun con sueldo más elevado, pues el honor del servicio era primero que la condición pecuniaria. Asimismo, significaba que, de conformidad con los años de servicio, tenía derecho de pensión y que, en caso de supresión de su oficina de adscripción, gozaba de derecho a pensión. En fin, que disfrutaría de licencias con goce de sueldo por motivos de enfermedad y que se le daría el trato respetable que el ejercicio de su función exigiera.¹³

La formación del servicio civil estableció también deberes formales de los trabajadores públicos hacia el Estado, principalmente que a partir de la etapa de meritorios se acomodaran a la conducta debida para los negocios del Gobierno, se ajustaran a las normas de trabajo, se obligaran a la instrucción y capacitación continua y guardaran discreción con respecto a las labores de la administración pública.

¹² Decretos de septiembre 21 de 1852, sobre prevenciones respecto de empleados y sobre las cualidades de los meritorios para ser admitidos en las oficinas del Supremo Gobierno, y decreto de octubre 5 del mismo año, que establece que los empleados no puedan percibir dos o más sueldos. Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública en la época de Juárez*. Tomo I, pp. 288-292.

¹³ La supresión de la propiedad, a decir de J. Piquero, ha sido llanamente la expresión unilateral de una de las voluntades en las que se basa el pacto suscrito entre el servidor público y el Estado. Hay que recordar que es el mismo argumento invocado por Carbajal. *Amovilidad de los empleados en los diferentes ramos de la Administración Pública*. (Sin datos editoriales.) México, 1856-1858.

En suma, la mencionada ley de diciembre 31 de 1855 extinguió el Montepío de Ministros y Oficinas y suprimió totalmente a los empleos en propiedad. Desaparecía, así, el servicio civil de carrera.¹⁴ El proceso fue sencillo: comenzó en los albores del México independiente con el instrumento de la jubilación forzosa, luego se recurrió al expediente de la cesantía y finalmente se decretó la amovilidad. El resultado fue que, en poco más de 30 años, se suprimió una institución que consumió más de 70 años de construcción y que, hay que subrayarlo, había demostrado su utilidad y valor para el país.

En el año de 1887 se estaban sufriendo los efectos de la destrucción de la carrera administrativa del servicio civil. Las oficinas públicas habían sido ocupadas por inexpertos, merced al favoritismo y, para suplir las deficiencias se habían convertido “en planteles de instrucción”, como lo hace notar un contemporáneo que había servido en la administración pública durante 16 años. Muchos empleados carecían de saberes mínimos, tales como leer, escribir y contar, además de carecer de conocimientos sobre gramática, lógica e ideología —como lo apunta la misma persona—, además de historia, geografía, economía política, conocimientos indispensables para el ejercicio de los cargos públicos. Finalmente, tampoco sabían acerca de la Constitución federal ni de la organización administrativa dentro de la que se desempeñaban, ni detentaban un título profesional que avalara su condición de servidores públicos profesionales.¹⁵

Todos los empleados debían dominar el contenido de la biblioteca del empleado, como la llama Díaz Rugama. En particular los funcionarios del servicio exterior debían conocer el Reglamento del Cuerpo Consular y la legislación del ramo. La Guía del Empleado de la República Mexicana señalaba incluso las oficinas y ámbitos laborales de los funcionarios,

¹⁴ La amenaza de supresión del Montepío de Ministros ya era patente durante el segundo cuarto del siglo XIX. Esto inspiró a Luis Riquelme para proponer el Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los Empleados Civiles de la República Mexicana. (Impreso por Juan Ojeda. México, 1837), para el beneficio de viudas y huérfanos, pero que se extendía a padres, herederos y legatarios.

¹⁵ Habida cuenta que estos empleados eran incapaces para desempeñarse, y que las oficinas públicas no constituyan centros de enseñanza, Alberto Díaz Rugama, quien se ocupó como servidor público de la administración pública por más de década y media, escribió la Guía Práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana (Imprenta El Socialista. México, 1887), para facilitar su formación como servidores públicos. Además de los conocimientos ya consignados, sugería que los empleados dominaran lo que llamaba Biblioteca del Empleado, y que estaba integrada por la Constitución federal y las leyes principales, tanto fiscales como civiles y mercantiles, además de un mapa del país, un libro de historia patria y un diccionario de la lengua española.



Fuente del Salto del Agua.

consignándose especialmente la existencia de los Cuerpos Diplomático y Consular dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, donde, en contraste con la degradación generalizada del servicio civil, se había logrado una relativa profesionalización del Servicio Exterior.

2. El Servicio Exterior

La exposición precedente era indispensable para aquilatar, en todo su valor, la necesidad de la profesionalización de los empleados para el desempeño de un servicio público socialmente útil, de Estado, principalmente para una función estatal primordial como la política exterior. La devastación del servicio civil impactó en el Servicio Exterior como desestimulante, pero éste fue el ramo de la administración pública mejor librado. Tal como lo vamos a observar, la formación de los Cuerpos Diplomático y Consular estuvo permanentemente al margen del proceso de degradación de la carrera administrativa en los diversos ramos de la administración pública.

Como lo hemos podido observar en esta obra, a partir de 1822 comenzaron a emitirse disposiciones con respecto a la organización del Servicio Exterior, a partir de las cuales se organizaron las legaciones y los consulados, al tiempo que se fue perfilando con más precisión el *modus operandi* de los agentes diplomáticos y consulares, los requisitos para acceder al servicio y las reglas de su desempeño. Estas disposiciones también precisaron el modo de despachar los negocios y, gradualmente, sentaron reglas para la formación especializada de los Cuerpos Diplomático y Consular.

Desde su origen, el país se abocó a dar orden mínimo al Servicio Exterior, por el imperativo del establecimiento de lazos diplomáticos y consulares con otros países. La Regencia del Imperio dispuso, a mediados de 1822 que los comisionados en misiones exteriores fueran mexicanos o, cuando menos, radicados en el país por siete años.¹⁶

En 1828, ya era indispensable una mayor organización y formalización de las oficinas de la SREI en el exterior, pues a medida que progresaban las negociaciones, el comercio internacional y los tratados con otros países, era evidente que la fase experimental librada por la tierna República

¹⁶ Decreto de la Regencia que establece reglas para los nombramientos, e instrucción y sueldos del personal diplomático, de mayo 7 de 1822. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Compilación de disposiciones relativas al servicio exterior mexicano*. Dos tomos, tomo 1, pp. 2-3. México, 1981.

Capítulo VI. ORIGEN Y DESARROLLO DEL SERVICIO EXTERIOR (SIGLO XIX)

2. El Servicio Exterior	150
3. El Cuerpo Diplomático	159
4. El Cuerpo Consular.....	165

consignándose especialmente la existencia de los Cuerpos Diplomático y Consular dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, donde, en contraste con la degradación generalizada del servicio civil, se había logrado una relativa profesionalización del Servicio Exterior.

2. El Servicio Exterior

La exposición precedente era indispensable para aquilatar, en todo su valor, la necesidad de la profesionalización de los empleados para el desempeño de un servicio público socialmente útil, de Estado, principalmente para una función estatal primordial como la política exterior. La devastación del servicio civil impactó en el Servicio Exterior como desestimulante, pero éste fue el ramo de la administración pública mejor librado. Tal como lo vamos a observar, la formación de los Cuerpos Diplomático y Consular estuvo permanentemente al margen del proceso de degradación de la carrera administrativa en los diversos ramos de la administración pública.

Como lo hemos podido observar en esta obra, a partir de 1822 comenzaron a emitirse disposiciones con respecto a la organización del Servicio Exterior, a partir de las cuales se organizaron las legaciones y los consulados, al tiempo que se fue perfilando con más precisión el *modus operandi* de los agentes diplomáticos y consulares, los requisitos para acceder al servicio y las reglas de su desempeño. Estas disposiciones también precisaron el modo de despachar los negocios y, gradualmente, sentaron reglas para la formación especializada de los Cuerpos Diplomático y Consular.

Desde su origen, el país se abocó a dar orden mínimo al Servicio Exterior, por el imperativo del establecimiento de lazos diplomáticos y consulares con otros países. La Regencia del Imperio dispuso, a mediados de 1822 que los comisionados en misiones exteriores fueran mexicanos o, cuando menos, radicados en el país por siete años.¹⁶

En 1828, ya era indispensable una mayor organización y formalización de las oficinas de la SREI en el exterior, pues a medida que progresaban las negociaciones, el comercio internacional y los tratados con otros países, era evidente que la fase experimental librada por la tierna República

¹⁶ Decreto de la Regencia que establece reglas para los nombramientos, e instrucción y sueldos del personal diplomático, de mayo 7 de 1822. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Compilación de disposiciones relativas al servicio exterior mexicano*. Dos tomos, tomo 1, pp. 2-3. México, 1981.

Mexicana debía dar paso a una etapa de madurez institucional. Por ejemplo, el mero hecho de no haberse fijado los emolumentos del Cuerpo Consular había impedido remitir las personas adecuadas a los países fijados. Esto explica por qué el cónsul en Filadelfia hubo de renunciar y regresar al país, al cual le siguió poco después el de Nueva Orleáns.

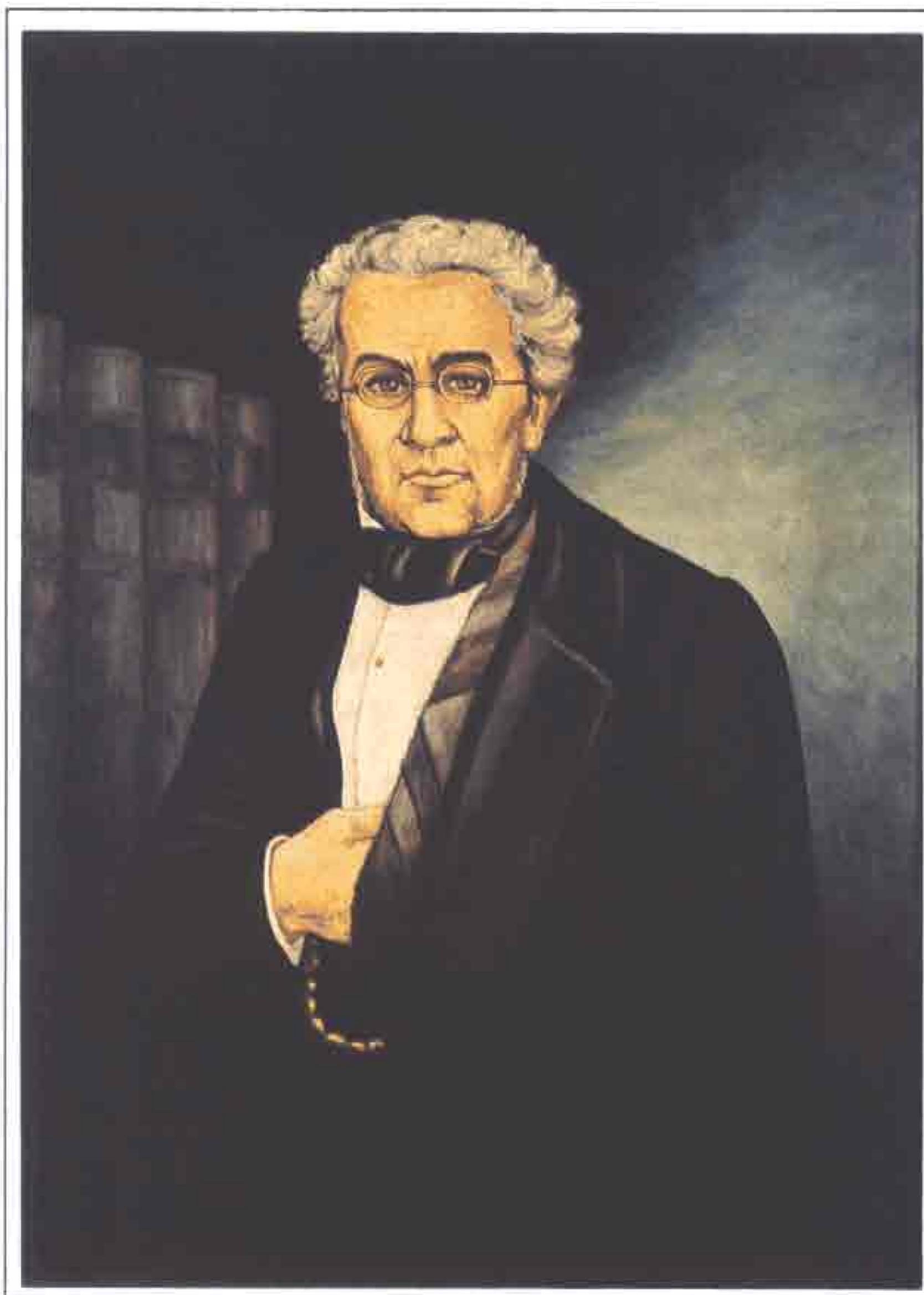
Como resultado de esto, en octubre 31 de 1829 se expidió un decreto para el establecimiento de legaciones y consulados.¹⁷ La idea, en esencia, era configurar un Servicio Exterior estable y permanente, por lo cual se detalló lo relativo a las competencias, funciones y jerarquías, además de los sueldos, gastos y procedimientos de gestión interna. Hay que consignar que, sin embargo, faltaba la médula de la carrera administrativa del servicio civil: la fijación del sistema de promoción, el modo de nombramiento y los retiros, amén del sistema de méritos y los criterios de permanencia. El decreto permaneció en vigencia sólo hasta principios del año siguiente, abortando este destacado progreso del Servicio Exterior.

Proyecto de arreglo del Servicio Exterior de 1831. La demanda imperiosa de dotar de un alto grado de institucionalidad y profesionalización al Servicio Exterior mexicano se tradujo en un proyecto para su arreglo, formulado en 1831 por el titular del ramo, Lucas Alamán. Este arreglo exigió la organización del Cuerpo Diplomático, también supeditado a cuestiones de momento y excepción, con miras a establecer una planta de servidores públicos cuyo desempeño se basara en procedimientos generales. Al respecto se siguió el modelo norteamericano y, como resultado de esto el proyecto elaborado por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores concibió al Cuerpo Diplomático mexicano como una institución formada de la siguiente manera:

- Ministros plenipotenciarios y enviados extraordinarios.
- Ministros plenipotenciarios.
- Encargados de negocios.
- Secretarios de las legaciones.

En cuanto a las legaciones, éstas se dividieron en ordinarias y extraordinarias. Las legaciones ordinarias serían establecidas permanentemente en los países extranjeros, y estarían constituidas por un ministro plenipotenciario y un secretario, o un encargado de negocios. Por su parte, las legaciones extraordinarias, formadas para atender comisi-

¹⁷ Decreto sobre legaciones ordinarias y extraordinarias, y consulados en países extranjeros, de octubre 31 de 1829. *Ibid.*, pp. 5-8.



Lucas Alamán y Escalada.

nes especiales, estarían integradas por un ministro plenipotenciario y enviado extraordinario y un secretario.¹⁸

Uno de los aspectos negativos de esta iniciativa de la SREI, fue que los empleos diplomáticos tenían un carácter amovible, a voluntad del Gobierno, aun cuando se atemperaba por el hecho de que, si el empleado estaba en posesión de un cargo en la administración pública federal, podía ocuparlo nuevamente cuando retornara de su misión en el extranjero, hasta ser colocado en otro, según aptitud y méritos. Por su condición de amovibles, los empleos diplomáticos no otorgaban derecho

¹⁸ Iniciativa núm. 2 de la Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, signada por Lucas Alamán en enero 5 de 1831.

a retiro, jubilación ni pensión, “pero cuando un empleado en misiones diplomáticas haya prestado dilatados y útiles servicios en esta carrera, o inutilizándose por un accidente imprevisto”, el Gobierno dispondría el otorgar una pensión anual de cuanto más la cuarta parte del sueldo en el caso de un ministro, de la tercera tratándose de un encargado de negocios y de la mitad en el caso de un secretario. Esta situación, que evocaba al servicio civil de carrera que estaba siendo suprimido en toda la administración pública mexicana, conservaba un hábito de vida para la carrera en el Servicio Exterior.

El alcance del arreglo del Cuerpo Diplomático se extendía incluso a los uniformes que debían vestir sus miembros, además de que se consideraban de manera sistemática los sueldos y viáticos que disfrutarían, así como de la condición pública patrimonial que guardaban los locales y el mobiliario de las legaciones en el exterior.

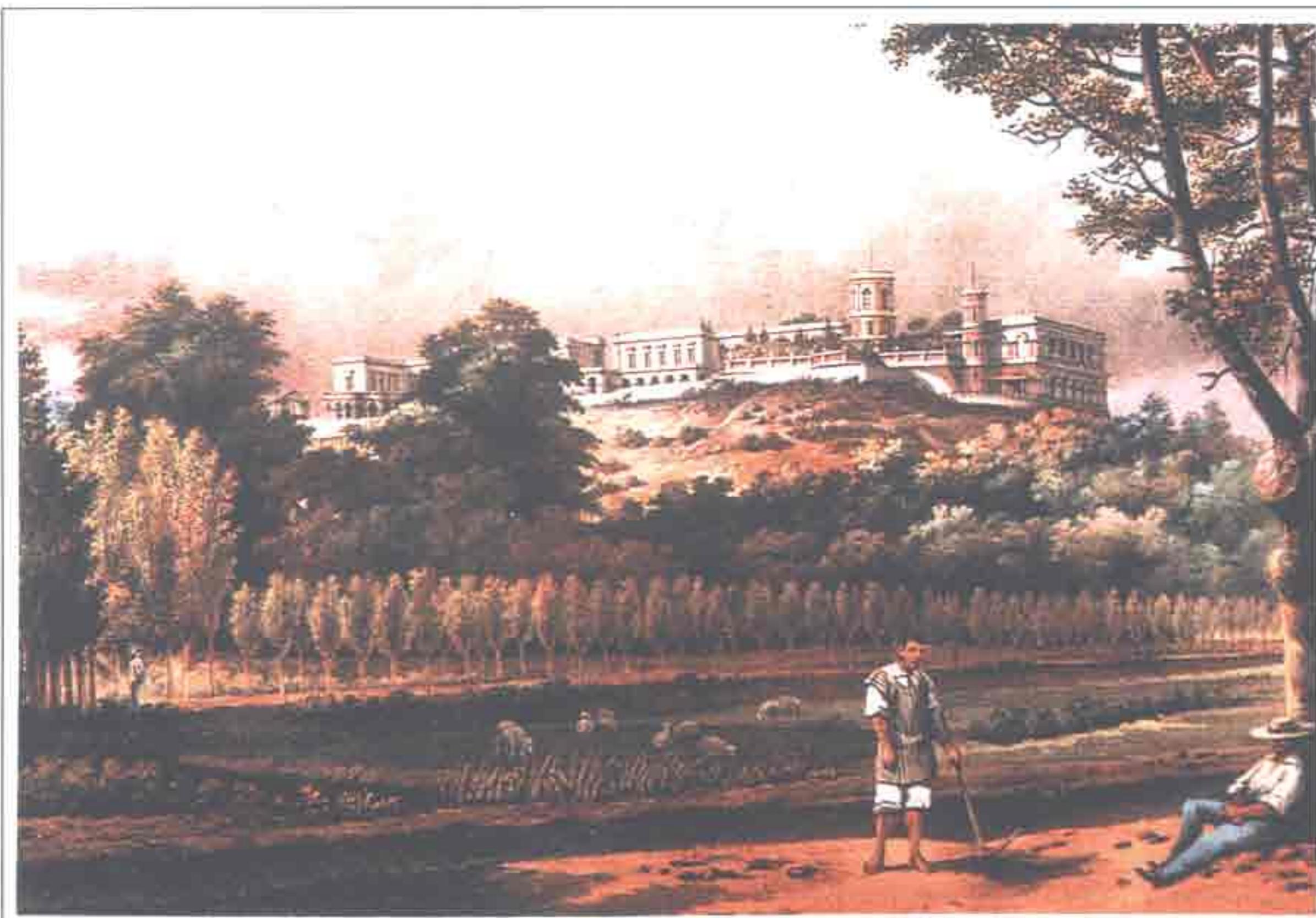
El otro sector del servicio exterior, el Cuerpo Consular, también estaba considerado en la iniciativa. Los consulados fueron clasificados de la siguiente forma:

- Consulados generales.
- Consulados particulares.
- Viceconsulados.

Su función era la de proteger y fomentar el comercio nacional en los países extranjeros. Según el principio establecido por Alamán, en el sentido de reglamentar adecuadamente la política exterior, se mandaba que donde hubiera una legación, su titular asumiría las tareas de cónsul general, por lo cual se omitiría en su planta el mencionado oficio. Y al revés, donde sólo hubiera un cónsul general, porque los negocios exteriores así lo requerieran, éste asumiría las funciones diplomáticas.

Sólo se establecerían consulados con sueldo en Nueva Orleans y Burdeos, cada cual con disfrute de \$ 2 000.00 anuales, en tanto que el resto estaría a expensas de una tarifa diferencial de emolumentos, según el número de buques mexicanos que arribaran al puerto extranjero del caso y según se tratara de una visita, una visa, una certificación, o la asunción de bienes para venta o una simple asunción para liquidación final. Los viceconsulados, que también podrían ser encabezados por extranjeros, no gozarían de sueldo alguno.

En contraste con el Cuerpo Diplomático, cuyas pensiones serían excepcionales, el Cuerpo Consular las disfrutaría como regla general, pero sin exceder la mitad del sueldo. Como aquel Cuerpo, también los servidores públicos consulares dispondrían de uniforme para ejercitar sus funciones.



Castillo de Chapultepec.

Por Ley de mayo 25 de 1831 el Gobierno Federal fue autorizado para nombrar a las personas que integraban el Cuerpo Diplomático, pero no incluyó la totalidad de las sugerencias contenidas en la iniciativa mencionada, si bien introdujo el cargo de oficial de legación dentro de la jerarquía del Servicio Exterior.¹⁹ Además, el Cuerpo Diplomático y Consular extranjero acreditado en el país tampoco estaba reglamentado, y sus actividades con frecuencia se efectuaban en medio de la confusión y el desarreglo. Al respecto era importante remitirse a la letra de los tratados signados con otros países, en donde se consideraban estos asuntos.²⁰

Todo esto no hacía sino patentizar la necesidad de hacer del Servicio Exterior una carrera administrativa propiamente dicha y ofrecer una ocupación permanente, fundada en el mérito para el ingreso, estabilidad, permanencia y retiro. Y al respecto no había duda, pues a partir de las gestiones de Lucas Alamán en 1829-1831, los secretarios de Relaciones

¹⁹ Decreto sobre establecimiento de legaciones en Europa y América, de mayo 25 de 1831. *Compilación de disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, pp. 10-II.

²⁰ Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, signada por Lucas Alamán en enero 10 de 1832, *op cit.*, pp. 4-5.

Exteriores e Interiores no dejaron de insistir en el requerimiento de profesionalización de los Cuerpos Diplomático y Consular. Carlos García también visualizaba los defectos de la ley de mayo 25 de 1831 y externaba su preocupación por la incertidumbre a que se sujetaba a los servidores públicos del exterior. Refiriéndose a los cargos del Servicio Exterior, explicaba que “cada vez se hace más necesario el arreglo total del Cuerpo Diplomático mexicano... la incertidumbre en esta clase de destinos es enteramente nociva al mejor servicio, y enajena a los empleados aquella absoluta dedicación que es la esencia de los negocios, y la que los lleva a la perfección”. Retoma la iniciativa de Alamán y añade pocas cosas, tanto en lo relativo a los diplomáticos como a los cónsules, con excepción de que para éstos sugiere la expedición de un reglamento que fije sus funciones en tanto que en los tratados especiales se hace lo respectivo.²¹

El proceso de profesionalización del Servicio Exterior rindió algunos frutos en el ámbito mercantil cuando, en febrero de 1834, se expidió el decreto sobre el establecimiento de oficinas consulares, generales, particulares y viceconsulados.²² El arreglo de los consulados consistió, esencialmente, en la fijación de los emolumentos de sus miembros y las condiciones para la instalación de oficinas en el exterior, además de que se facultó a los cónsules generales para desempeñar funciones diplomáticas cuando así lo dispusiera el Gobierno. Por cuanto a la carrera consular misma, sólo se restringía a la fijación de la pensión con un carácter excepcional. El decreto mandó que, al respecto, se expediera un reglamento del Servicio Consular; éste, sin embargo, hubo de esperar hasta 1871, desempeñándose los cónsules dentro de este vacío formal durante muchos años.

Proyecto del Colegio Diplomático de 1835. No menos preocupación manifestó José María Gutiérrez de Estrada, Secretario de Relaciones Exteriores en 1835, cuando aludió a las iniciativas de García y sugirió el arreglo definitivo de los Cuerpos Diplomático y Consular, particularmente para viabilizar adecuadamente las obligaciones contratadas en los tratados firmados con otros países. Sin embargo, las proposiciones precedentes sólo se habían referido a la necesidad de la permanencia en el servicio y a una adecuada administración de sueldos, omitiendo el sustancial aspecto

²¹ Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, signada por Carlos García en mayo 20 de 1833, *op cit.* Ver especialmente las Iniciativas 1 y 2, calcadas de las antes propuestas por Alamán.

²² Decreto sobre el establecimiento de oficinas consulares generales, particulares y viceconsulados, de febrero 12 de 1834. *Derecho Internacional Mexicano.* Tercera parte. pp. 168-170.

de la formación diplomática y consular, cuestiones introducidas por Gutiérrez de Estrada.

Consciente de que el Servicio Exterior es una carrera, sugiere que quienes la abracen como ocupación permanente sean enseñados por aquellos cuyo entrenamiento y experiencia lo permitan. Comenta que “es útil fijar la suerte de los que sirven en esta carrera, y la conveniencia pública que interesa es que, dedicados únicamente a ella, adquieran la instrucción y la práctica que son indispensables para desempeñar con acierto las comisiones dedicadas que regularmente se les confían. Esta parte de la administración, que no es de las menos importantes, ha permanecido hasta aquí en un completo desarreglo; y a cada paso ha tropezado con dificultades que no han sido fácil vencer”. Además, el nombramiento de servidores públicos del Exterior jubilados como mentores de los aspirantes a los empleos diplomáticos tenía la doble ventaja de ocupar a éstos y de formar a quienes los sustituirán, toda vez que sus actividades se debían extender a la consultoría en materia de política exterior.²³

El nuevo perfil de la carrera diplomática no distaba mucho del ideado tiempo atrás por Alamán, pero significaba un notable adelanto el criterio de permanencia y promoción añadido por Gutiérrez de Estrada, particularmente en los cargos de ministro plenipotenciario y encargado de negocios, para los cuales se fijaron procedimientos correspondientes de acuerdo con la siguiente escala:

- Quienes hayan servido hasta 4 años, una pensión alimenticia correspondiente a la quinta parte de su sueldo, en tanto se les reasigna a otro encargo.
- Quienes lo hayan hecho más de 4 y hasta 8 años, la cuarta parte.
- Quienes lo hicieran más de 8 y hasta 12, la tercera parte.
- Quienes se hayan desempeñado más de 12 y hasta 16, la mitad.
- Y quienes lo hicieran más de 16 años, les corresponde el retiro con la tercera parte del sueldo.

Para garantizar la ocupación de los encargados de negocios y de los secretarios de legación, Gutiérrez de Estrada previó que los primeros

²³ Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en la de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835, *op. cit.* La parte sustancial de las proposiciones de Gutiérrez de Estrada consta en la Iniciativa 2 de esta memoria.

quedaran agregados a la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, en tanto que los segundos, también en calidad de agregados, disfrutarían sueldos con una escala similar a los ministros plenipotenciarios y los encargados de negocios. Tanto estos últimos como los secretarios, también disfrutarían de retiro con la mitad de su salario.



José María Gutiérrez de Estrada.

Directamente dependiente de la Secretaría, se instituiría el Colegio Diplomático, cuyos cursos para los aspirantes al Servicio Exterior serían gratuitos. A la cabeza estarían un director y un subdirector, ambos provenientes del mismo servicio y en puestos a disposición, lo mismo que los catedráticos, salvo los de lenguas, cuyos haberes serían únicamente los relativos a la pensión alimenticia. El número de alumnos, cuyo ingreso se reservaba el secretario del ramo, sería de un mínimo de 12 y un máximo de 24, pero se dejaba abierta la puerta para estudiantes en condición de oyentes. Según la idea de Gutiérrez de Estrada, el concepto del Colegio Diplomático era el de un noviciado, cuyo objeto era principalmente la formación de los servidores públicos de lo exterior, por lo que para su ingreso se requería tener 14 años como mínimo, saber leer y escribir, y dominar la gramática y la ortografía castellana, así como la aritmética.

El plan de estudios propuesto era el siguiente:

- Derecho natural.
- Derecho político.
- Derecho de gentes.
- Derecho marítimo.

- Historia general.
- Geografía.
- Economía política.

Como la función del Colegio Diplomático era ofrecer una formación profesional, los aspectos aplicados y prácticos no se dejaron de lado, de modo tal que se añadía la enseñanza del comercio, francés, inglés y alemán, y un taller dedicado a la diplomacia práctica.

Un sínodo formado por el director y subdirector, además de dos examinadores nombrados por el Gobierno, luego de revisar las notas hechas por la junta de profesores, escogía a los alumnos que hubieran concluido cabalmente los estudios y alcanzado las notas más altas para ingresar al Servicio Exterior en calidad de oficiales de legación, cubriendo las vacantes del caso.

Finalmente, hay que consignar que el Colegio Diplomático sería, subsidiariamente, un centro de capacitación, pues había la posibilidad que acudieran cursantes en calidad de oyentes, presumiblemente servidores públicos de lo exterior en activo.

Establecimiento de la carrera administrativa del Servicio Diplomático en 1836. En contraste con la vorágine que se desató contra el servicio civil en el resto de la administración pública, el Cuerpo Diplomático se conservó relativamente a salvo, a pesar del peligro de despido por el carácter amovible de los cargos del Servicio Exterior. En 1836 se dio, finalmente, un paso decisivo a favor de la formación de la carrera administrativa del Servicio Diplomático, mediante el establecimiento de un derecho de pensión para los empleados al servicio de la diplomacia, que mandó que los ministros plenipotenciarios recibirían una pensión alimenticia no mayor a \$ 2 000.00 en tanto se les volvía a ocupar, toda vez que podían ser reclamados para cumplir comisiones dentro del ramo de su empleo o de cualquier otro de la administración pública. Trato similar recibían el encargado de negocios, los secretarios y los oficiales, de acuerdo con su jerarquía. Así, los encargados de negocios se adscribían al Ministerio de Relaciones en calidad de oficiales, y los restantes de agregados. Para ser beneficiario de la pensión se requería un mínimo de 6 años de desempeño y haber mostrado una conducta intachable. Debido a que en el Ministerio había escribientes con propiedad de empleos, no se aplicó a ellos esta disposición.²⁴

²⁴ Ley relativa a la pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen de su cargo, y en quienes deben proveerse las vacantes, de septiembre 2 de 1836. *Derecho Internacional Mexicano. Tercera parte.* pp. 12-13.

También se estableció el sistema promocional, comenzando por disponerse que las vacantes que ocurrían en las plazas de oficiales de la planta del Ministerio de Relaciones fueran ocupadas por los encargados de negocios o los secretarios, según aptitudes y antigüedad, pero de manera provisional, en tanto se daba arreglo al Cuerpo Diplomático. Idéntico sistema se aplicó para cubrir las Secretarías de legación, cuyos prospectos eran los oficiales de más aptitud y antigüedad, lo mismo que las plazas vacantes de oficiales de legación, por parte de oficiales de rango menor y escribientes.

Hay que destacar que para entonces ya se había desarrollado la noción de carrera administrativa del Servicio Diplomático, y que la disposición mencionada no sólo confirmó, sino que formalizó el hecho. Así, se dispuso que un empleado de la administración pública que gozara de propiedad de cargo y fuera promovido al Servicio Diplomático, conservaría dicha propiedad, derecho de promoción y abono de tiempo de servicios dentro del gobierno, pero no gozaría de los beneficios relativos al Cuerpo Diplomático. Y, al revés, “el individuo de la carrera diplomática que fuere colocado en otra, perdería el derecho a la pensión...”.

Fue de este modo que la estabilidad y permanencia, así como un sistema promocional, sentaron bases para la carrera administrativa del Servicio Exterior, a partir de su ramo diplomático.

3. El Cuerpo Diplomático

Como lo hicimos saber en un capítulo anterior, en abril y mayo de 1853 se procedió a transformar de fondo a la administración pública. Lucas Alamán había sido designado como secretario de Relaciones Exteriores, dentro del proyecto general que él mismo ideó para la administración gubernamental. Como un producto de su proyecto se reorganizó la planta de la Secretaría, formada por 20 empleados, que fueron distribuidos en las tres secciones que la integraban. Aquellos planteamientos de 1829-1831, relativos a la profesionalización del personal de oficina, cristalizaron cuando Alamán mandó que, para ingresar a las Secciones de América y de Europa, los postulantes demostrararan el dominio del inglés, francés e italiano.

Al mismo tiempo, en esta época se hicieron más evidentes los problemas de idoneidad de los servidores públicos del Cuerpo Diplomático, de modo que, junto con las repetidas demandas de los propios titulares del ramo, vinieron a menudear aquellas otras provenientes de las legaciones. Además, las reglas que dictaban el modo de desempeño de este Cuerpo se

remontaban a 1831, y su rezago era patente. Para dar arreglo al Servicio, en 1853 se procedió a dar una organización cabal al Cuerpo Diplomático mexicano, con base en el proyecto de Alamán.²⁵

El Cuerpo Diplomático fue dividido de la siguiente manera:

- Enviados extraordinarios.
- Ministros residentes.
- Encargados de negocios.
- Secretarios de legación.
- Oficiales.

Al mismo tiempo se decidió que el orden de prelación de los servidores de lo exterior sería en atención de su antigüedad, no por la categoría de la misión. En cuanto a la oficina de la legación ordinaria, estaría integrada por el ministro residente, el secretario y el oficial. Igual que en el caso de la planta, el Cuerpo Diplomático exigía probidad, aptitud y la acreditación de una carrera profesional, en tanto que para los cargos de secretario y de oficial de la legación se requería la experiencia previa en el servicio diplomático, además de dominar el francés y la lengua propia del país del caso, así como demostrar conocimientos de legislación, geografía, derecho de gentes y del país, y de historia de México.

Hay que recordar que desde 1836, en contraste con la tendencia generalizada de suprimir la propiedad y otros derechos de los servidores públicos, aquéllos dedicados al Servicio Exterior contaban con un sistema de pensiones y retiros, en función de los años de servicio. Destacaba, por consiguiente, el mandato de que dentro de cada legación sólo habría un agregado, pero a condición que se dedicara exclusivamente a la carrera diplomática. La nueva reglamentación, inspirada en el concepto de permanencia dentro de esta carrera, estableció el derecho de propiedad para quien se desempeñara por seis meses como secretario de legación, e incluso se dispuso el abono de dinero para proveerle de casa. Tardó mucho en aparecer una aclaración correctiva al respecto, dictada en marzo 27 de 1857, que rectificaba explicando que la propiedad referida únicamente correspondía a la cantidad destinada a cubrir los gastos de casa, no del empleo en sí. Una explicación extemporánea y carente de crédito, no cabe duda.

Finalmente, por primera vez se introdujo el principio de responsabilidad oficial de los servidores públicos de la diplomacia, confiándose las competencias respectivas a la Corte Suprema.

²⁵ Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano, de agosto 25 de 1853. *Compilación de disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, pp. 18-23.



Ignacio Mariscal.

En contraste con los progresos anotados, se conservó el criterio de amovilidad de los funcionarios públicos de la diplomacia, los cuales, como otros servidores del Gobierno, tenían sobre su cabeza la espada de Damocles del despido.

Esta organización del Cuerpo Diplomático estuvo vigente hasta 1888, año en que se le introdujo un nuevo arreglo²⁶ y se establecieron las diversas clases de misiones diplomáticas, que se dividieron de la siguiente manera:

²⁶ Ley reglamentaria del Cuerpo Diplomático mexicano, de mayo 7 de 1888. *Compliación de disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, pp. 76-84.

■ Misiones especiales y plenipotenciarias.

- Legaciones extraordinarias y plenipotenciarias.
- Legaciones plenipotenciarias.
- Legaciones de ministros residentes.
- Legaciones de encargados de negocios.

Se estableció el principio de que el nombramiento de los agentes del servicio diplomático sólo podía hacerlo el Ejecutivo federal, pero que tales nombramientos los ratificaría la Cámara de Senadores. Los miembros del Servicio Diplomático, por su parte, se clasificaron atendiendo a la siguiente jerarquización: enviados especiales y ministros plenipotenciarios, enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios, ministros residentes, encargados de negocios, encargados de negocios *ad interim*, primeros, segundos y terceros secretarios, y agregados.

En esta época se inauguró el procedimiento de enviar agregados militares y navales a las legaciones. Como observamos, el nombramiento para el Cuerpo Diplomático permaneció en manos del presidente de la República, pero el ingreso quedó condicionado a un examen sustentado en las escuelas públicas, a un título profesional que avalara las materias de dicho examen o, en su caso, a un examen efectuado por la Secretaría misma. Así, a los secretarios de legación se exigía saber gramática castellana, hablar francés y traducir inglés, además del idioma del país en el cual desempeñarían sus labores. Más todavía, debían demostrar conocimientos de latín, raíces griegas, historia de México, derecho internacional, diplomacia, así como historia y geografía generales.

Dentro de las legaciones se desempeñaban los agregados, con carácter honorífico y, por tanto, con el requerimiento de sustentar por sí mismos su estancia fuera del país, amén de saber hablar francés y asumir el compromiso de seguir la carrera diplomática.

Una mejora sustancial hacia la profesionalización del servicio público de la diplomacia fue, amén de los requisitos de ingreso y conocimientos, el establecimiento de reglas fijas de promoción. Así, el ascenso de agregado hasta la categoría superior de encargado de negocios se sujetó rigurosamente a la antigüedad, es decir, se favoreció relativamente la permanencia.

A pesar de estos progresos hacia la profesionalización del servidor público diplomático —el ingreso por méritos—, éste todavía no disfrutaba de estabilidad, permanencia y retiro, esenciales en la carrera administrativa.

Por tratarse de una función de Estado que se efectuaba en atención al interés nacional, se restringió el rango de poder discrecional de los agentes

diplomáticos y se les sujetó a las instrucciones emitidas por la SRE. Y para limitar estrictamente los deberes de cada uno de los miembros de las misiones se determinaron escrupulosamente las tareas que debían cumplir a partir del titular de la legación, el jefe de misión. Dentro de esta disposición que dio arreglo al Cuerpo Diplomático, se establecieron criterios para el despacho de los negocios exteriores, los cuales servían de marco a los reglamentos interiores a que se sujetaban las legaciones en el exterior, pues en ellas se determinaban las responsabilidades oficiales a que estaban obligados.

No pasó mucho tiempo antes de que el Cuerpo Diplomático fuera nuevamente reorganizado, tal como ocurrió en 1896.²⁷ Uno de los cambios más perceptibles, en función de la disposición de 1888, fue la separación entre los aspectos generales relativos al Cuerpo Diplomático y aquellos otros, más específicos, ligados al funcionamiento, condiciones y limitaciones relacionadas con las legaciones en el exterior. Lo primero se arregló en una ley, lo segundo en su reglamento. Así, las cuestiones propiamente referentes a la organización de estas últimas se acomodaron en el reglamento, con beneficios para el Cuerpo Diplomático, cuya ley correspondiente se ciñó propiamente a la carrera, extendiendo y enriqueciendo lo relativo al ingreso, promoción, conocimientos y otros aspectos relevantes.

Hay que destacar que por primera vez el Servicio Exterior fue concebido como totalidad y, al mismo tiempo, como un sistema de partes especializadas. Como totalidad, se estableció un sistema de vasos comunicantes entre la planta de la Secretaría insita en México y el personal diplomático y consular adscrito a las legaciones y consulados, y entre los servidores de ambos Cuerpos; es decir, se verificó un proceso de relación entre quienes desempeñaban actividades funcionales e institucionales y entre quienes estaban ocupados en la diplomacia y la carrera consular. Así, el secretario del ramo equivalía, en cuanto categoría y privilegios, a un embajador, mientras que el subsecretario era equiparable al ministro plenipotenciario. En el mismo sentido, un jefe de sección equivalía a un primer secretario de legación o a un cónsul general, en tanto que un oficial primero era equiparable a un segundo secretario o a un cónsul particular, y así sucesivamente.

En cuanto a las partes especializadas, los Cuerpos Diplomático y Consular siguieron regidos por disposiciones particulares, como se venía

²⁷ Ley orgánica del Cuerpo Diplomático mexicano, de junio 3 de 1896, y Reglamento de esta Ley, de junio 19 de 1896. *Compilación de disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, pp. 86-102.

haciendo de antiguo. La homologación entre cargos de actividad funcional y de actividad institucional, sin embargo, no era mecánica, pues se exigía a los oficiales de la planta y a los miembros del servicio consular que, para desempeñarse en la diplomacia, cubrieran todos los requisitos de ingreso exigidos a cualquier aspirante.

Las categorías del Cuerpo Diplomático siguieron las líneas fijadas en 1888, salvo en lo relativo a la extinción del cargo de enviado especial y ministro plenipotenciario y de encargado de negocios *ad interim*. Además, en 1898 se suprimió la categoría de enviado extraordinario y ministro plenipotenciario, ocupando su lugar la de embajador, hoy vigente.

La profesionalización del servicio público de la diplomacia llegó a su máximo nivel tanto en el Cuerpo en general como en las categorías que lo integraban. Como Cuerpo, se decretó la exclusividad de las funciones diplomáticas como actividad pública y, por tanto, se declaró incompatible con cualquier profesión, industria y oficio. En cuanto a los cargos, la mejor muestra fue el puesto de Secretario, para el cual se exigió el título de abogado y, por lo tanto, ser docto en materias tales como el derecho mexicano, el derecho internacional y el derecho privado, además del dominio de la historia de estas ramas de la jurisprudencia, sin eximirlo



Plaza de Guardiola.

del conocimiento de la economía política. Asimismo, los candidatos a ocupar este cargo debían hablar y escribir francés, y traducir inglés, alemán o alguna otra lengua útil en el servicio diplomático.

El ingreso al Cuerpo Diplomático significaba, al mismo tiempo, la entrada a lo que desde antes se concebía como la carrera diplomática, es decir, un curso profesional de desempeño en la administración pública de lo exterior. Para incorporarse al Servicio era menester aprobar un examen efectuado en la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya no en las escuelas públicas, toda vez que esta dependencia se reservaba el derecho de aceptar o rechazar los títulos y certificados presentados por los aspirantes. Las materias incluidas en el examen fueron detalladas rigurosamente, y abarcaban desde temas generales referentes a los diversos ramos del derecho internacional, hasta los tratados internacionales más concretos, pasando por sucesos ciertamente significativos, como los congresos y las negociaciones de paz.

A pesar de este notorio avance en el contenido curricular de la carrera diplomática, el aspecto de promoción no tuvo un crecimiento paralelo. Así, para el caso de las promociones, los requisitos se circunscribieron a consideraciones tales como el puesto máximo ocupado interinamente, la inteligencia mostrada y la importancia de los servicios prestados, y a la antigüedad en casos de igualdad de condiciones. Todo esto se dejaba, pues, a apreciaciones subjetivas, no a evaluaciones objetivas. Hay que resaltar, sin embargo, que no se podía hacer descender a los funcionarios diplomáticos por debajo de su categoría actual, a menos que fuera por voluntad propia. Asimismo, en igualdad de circunstancias los candidatos admitidos en la carrera con las condiciones que la ley exigía eran preferidos sobre los que se habían presentado después; es decir, se anteponía el principio de permanencia y antigüedad. Y para regular el sistema de promociones, el escalafón establecido estaba integrado por un expediente de información que contenía los títulos profesionales, los cargos desempeñados y los exámenes presentados, es decir, los datos necesarios para las promociones.

Aunque con retardo, el Cuerpo Consular mereció similares medidas de profesionalización, como lo observaremos en seguida.

4. El Cuerpo Consular

En contraste con las continuas transformaciones del Cuerpo Diplomático a favor de su perfeccionamiento, el Cuerpo Consular permaneció sujeto al patrón organizativo que tenía desde 1834. Fue hasta 1871 cuando se corrigió esta deficiencia, con la expedición de una normación más actua-

lizada de las funciones consulares.²⁸ Esta medida fue muy útil, sobre todo porque a partir del reglamento expedido en septiembre 16, el Servicio Consular fue regido por un solo cuerpo de normas, toda vez que se ajustó al derecho internacional y a los usos internacionalmente aceptados. El Cuerpo Consular quedó formado de la siguiente manera:

- Cónsules generales.
- Cónsules particulares.
- Vicecónsules.
- Agentes comerciales públicos y privados.
- Cancilleres.

Para un mejor despacho de los negocios se mandó que en los países en donde hubiera legaciones este Cuerpo se les subordinara, sin menoscabo de la conducción del mismo por parte del cónsul general.

El objeto del Cuerpo Consular era la protección del comercio nacional y de los nacionales que pasaran por un país extranjero o que residieran en él, así como mantener informado al gobierno de sus actividades. Al efecto, los cónsules generales debían estar constantemente actualizados en lo relativo a los tratados, leyes, reglamentos y usos consulares extranjeros. Debido al incremento de la complejidad de las labores consulares, las funciones de los cónsules generales, cónsules particulares y vicecónsules, se precisaron y diferenciaron más. Así, los primeros fueron facultados para conducir las labores del Cuerpo Consular, es decir, administraban la actividad consular, en tanto que los otros se aplicaban directamente a hacer prosperar el comercio nacional. Por su parte, los agentes comerciales públicos estaban facultados de manera idéntica que los cónsules particulares y los vicecónsules, en tanto que los agentes comerciales particulares estaban encargados del archivo de las oficinas consulares. Finalmente, los cancilleres fungían como secretarios particulares de los cónsules generales.

El nombramiento de los agentes consulares permaneció como una prerrogativa presidencial, aunque por causas de urgencia se autorizaba al jefe de legación o al cónsul general para efectuar los nombramientos. Un progreso con relación al ingreso del Cuerpo Consular fue el requerimiento

²⁸ Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano, de septiembre 16 de 1871. Hay que recalcar que este reglamento correspondió a la Ley sobre Establecimiento de Consulados, de 1834, es decir, se trata de una reglamentación *a posteriori* sumamente tardía y la prolongación de la vigencia de una ley de si antigua. Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública en la época de Juárez*, tomo III, pp. 1124-1142.

de que los aspirantes demostraran su dominio del derecho internacional consular, del derecho internacional marítimo, de las leyes generales de la República concernientes al oficio consular y del idioma del país donde se ejercitaría su función. En el mismo sentido, tanto para el ingreso como para las promociones se determinaron como criterios fundamentales la probidad y la aptitud, después los servicios extraordinarios y finalmente la antigüedad, en caso de igualdad de circunstancias.

Sin embargo, el Cuerpo Consular seguía careciendo de derecho de permanencia, estabilidad y retiro, sustanciales para una carrera administrativa, toda vez que no se establecían procedimientos de capacitación, a pesar de estar fijados los conocimientos que debían dominar.

El Cuerpo Consular era responsabilidad de la SRE, pero también informaba a la Secretaría de Hacienda acerca de los ingresos provenientes del comercio exterior. Ello ocasionaba roces continuos entre ambas dependencias, de modo que en 1910 se procedió a reorganizar el servicio.²⁹ Una de las medidas adoptadas fue el establecimiento de visitadores de oficinas consulares, nombrados con la categoría de cónsules generales de primera clase, y cuyos deberes se centraban en efectuar cuando menos dos visitas anuales a los consulados y, por extensión, en atender las disposiciones de la Secretaría de Hacienda en cuanto a los procedimientos fiscales. Esta visitaduría facilitó la colaboración entre ambas Secretarías y dotó a ambas de un único funcionario para labores estrechamente relacionadas. Finalmente, en beneficio del Servicio Consular se creó en el seno de la Secretaría de Relaciones Exteriores la Dirección General de Consulados, de la cual tratamos en su lugar.

Mediante la nueva disposición se reclasificaron los miembros del Cuerpo Consular, de la siguiente manera:

- Cónsules generales.
- Cónsules.
- Vicecónsules.
- Cancilleres

Además, se establecieron agentes comerciales y empleados auxiliares.

Asimismo, estos agentes consulares se dividieron en dos clases: de carrera y honorarios. Por su parte, los cónsules generales se subdividie-

²⁹ Ley Orgánica del Cuerpo Consular, de noviembre 11 de 1910 y reglamento de esta Ley, de diciembre 16 del mismo año. *Compilación de disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, pp. 216-305.

ron en cuatro clases, y los cónsules en seis. Cada subclase percibía un sueldo diverso, en atención a su jerarquía.

Notable innovación en pro de la profesionalización del servicio público consular fue la creación del requisito de ingreso al través de un diploma de aspirante a la carrera consular que ofrecía la Escuela Nacional de Comercio y Administración, o por medio de la presentación de un examen integrado con las materias que formaban el plan de estudios de dicha carrera, y que practicaba un jurado nombrado por la Secretaría de Relaciones Exteriores. La diferencia profesional entre este Cuerpo y el Diplomático, era que a los cónsules se les exigían conocimientos mercantiles, mientras que los diplomáticos debían tener una formación básicamente jurídica. Para patentizar la necesidad de formación en las aulas de la Escuela de Comercio y Administración, se determinó que para el ingreso se daría preferencia a sus egresados, sobre aquellos otros que presentaran y aprobaran el examen.



Banco Nacional de México.

En paralelo a las disposiciones relativas al servicio público de la diplomacia, el Cuerpo Consular también fue homologado con sus colegas del otro Cuerpo y con los funcionarios de la planta de la SRE. Así, los cónsules generales eran equivalentes a primeros secretarios y jefes de sección; los cónsules, a los segundos secretarios y a los oficiales primeros; los vicecónsules, a los terceros secretarios y oficiales segundos; y los agentes comerciales y cancilleres, a los agregados y oficiales terceros. Se dispuso, asimismo, que para desempeñarse en el Cuerpo Diplomático los agentes consulares debían cumplir con los requisitos dispuestos al efecto en la legislación respectiva.

En cuanto al régimen promocional, se estipuló que las vacantes se cubrieran a partir de la plaza inmediatamente inferior, teniéndose como base la aptitud, conocimientos, méritos y el desempeño, y sólo la antigüedad en caso de igualdad de condiciones. El Cuerpo Consular era nutriente de sí mismo para el sistema de ascensos, toda vez que contaba con su propia carrera profesional y académica, y un procedimiento de ingreso cerrado para quienes procedían de ella o demostraban tener conocimientos similares . Por esto mismo, las promociones fuera del Cuerpo se atendían únicamente en casos excepcionales. Para procesar este sistema, se estableció un escrupuloso escalafón con hojas de servicio por empleado, en las cuales se conservaba la información relativa a títulos, conocimiento, profesionales, comisiones y movimientos de personal, con la cual se computaban los méritos para las promociones.

Condiciones de profesionalización tan favorables exigían que los agentes consulares de carrera abrazaran su ocupación como actividad única, de modo que no podían tener ninguna otra ni dedicarse al comercio ni a la dirección de empresas de ningún género.

En favor de la estabilidad del empleo en el Cuerpo Consular se decretó el derecho de pensión por retiro, con base en la antigüedad en el servicio . Así, quienes se hubieran desempeñado entre 15 y 20 años gozaban del 8% del sueldo ; de 20 a 25 años de servicios se hacían acreedores al 11% ; de 25 a 30 años de servicios ameritaban el 15%; y de 30 años en adelante, el 20%. Respecto a la permanencia, la Secretaría estableció que los nombramientos que expidiera tendrían vigencia obligatoria de dos años, luego de los cuales los agentes consulares estaban sujetos a remoción.

El Ejecutivo Federal se reservaba el derecho de remover libremente a todos los agentes consulares cuando hubiera lugar, lo cual debilitaba, de principio, el sistema de estabilidad y permanencia, y hacía casi inútil el procedimiento de mérito para ingreso y promoción. Como sus colegas del Cuerpo Diplomático, los miembros del Cuerpo Consular vivían amenazados por la espada de Damocles del despido.

Profesión de aspirante a la carrera consular. La elevación de la Escuela Superior de Comercio y Administración a centro de formación de funcionarios para la administración pública, es un hecho de enorme significado. Esta institución, cuyos orígenes se remontan a mediados del siglo xix y que dependía de la Secretaría de Instrucción Pública, se había transformado en 1905 para, además de preparar contadores públicos para un mercado laboral abierto, servir expresamente como núcleo académico para la formación de funcionarios fiscales, por medio de la carrera de perito empleado de la Administración Pública, y para la formación de agentes

públicos para el comercio exterior, a través de la profesión de aspirante a la carrera consular.³⁰

La carrera de perito empleado de la administración pública fue instituida en febrero de 1905; la de aspirante a la carrera consular se inauguró en noviembre del mismo año. Ambas, una vez concluidos los estudios, ofrecían un diploma a los graduados. La segunda tenía una duración de dos años, y estaba constituida por asignaturas y talleres relacionados con mercancías y prácticas consulares, por lo que ofrecía a los estudiantes una formación debidamente balanceada entre enseñanza y capacitación.

Para ingresar a la carrera era menester aprobar un examen de admisión ante un sínodo de catedráticos de la escuela, toda vez que su objeto era demostrar el dominio de un idioma extranjero vivo distinto a los que ofrecía el plan de estudios. Al igual de la carrera de perito empleado de la administración pública, “los alumnos que hubieran obtenido su diploma de aspirante a la carrera consular después de concluir satisfactoriamente los estudios parciales relativos, tendrán derecho a que el Ejecutivo los tenga presente de un modo especial para cubrir los empleos vacantes de los diversos consulados mexicanos, prefiriéndolos al efecto en cuanto sea posible, señalaba el decreto de su creación.

CUADRO 12

PLAN DE ESTUDIOS DE LA PROFESIÓN DE ASPIRANTE A LA CARRERA CONSULAR 1905

PRIMER AÑO

- Lengua nacional**
- Dos lenguas extranjeras**
- Derecho constitucional, administrativo e internacional**
- Legislación fiscal**
- Economía política**

³⁰ Ley para la Enseñanza Comercial en el Distrito Federal, de enero 7 de 1905, y adición a la misma Ley de noviembre 26 del mismo año. *Boletín de Instrucción Pública*, Volumen IV, números. 1 y 4. México, 1905.

SEGUNDO AÑO

- Contabilidad fiscal
- Estadística
- Conocimiento práctico de mercancía
- Derecho mercantil
- Guía consular y conocimiento de prácticas seguidas por los cónsules de los diversos países.

FUENTE: Ley para la Enseñanza Comercial en el Distrito Federal, de enero 7 de 1905, y adición a la misma Ley, de noviembre 26 del mismo año.

La escuela ofrecía también asignaturas libres, a las cuales asisían una gran cantidad de alumnos no inscritos, quienes llenaban con exceso las aulas de la institución. Así, mientras que los alumnos de las tres carreras de la escuela sumaban 153 inscritos, aquellos otros eran 365 estudiantes. En su primer año de existencia sólo cinco personas ingresaron a los estudios de aspirante a la carrera consular, pero en 1907 ya había crecido el número hasta 40 inscritos. La carrera estuvo vigente hasta 1917; después se perdió su rastro, al igual que el de la carrera de perito empleado de la administración pública, cuyos proyectos curriculares eran la profesionalización del servicio público, aunque de manera parcial e imperfecta.

Éstos fueron los progresos alcanzados por el Servicio Exterior mexicano, luego de muchos años de desarrollo, cuando el porfirismo estaba a poco tiempo de ceder su lugar a los regímenes de la Revolución y al nuevo México que estaba por nacer.

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 prohijó 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 Antirreelecciónista. 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 explató 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).

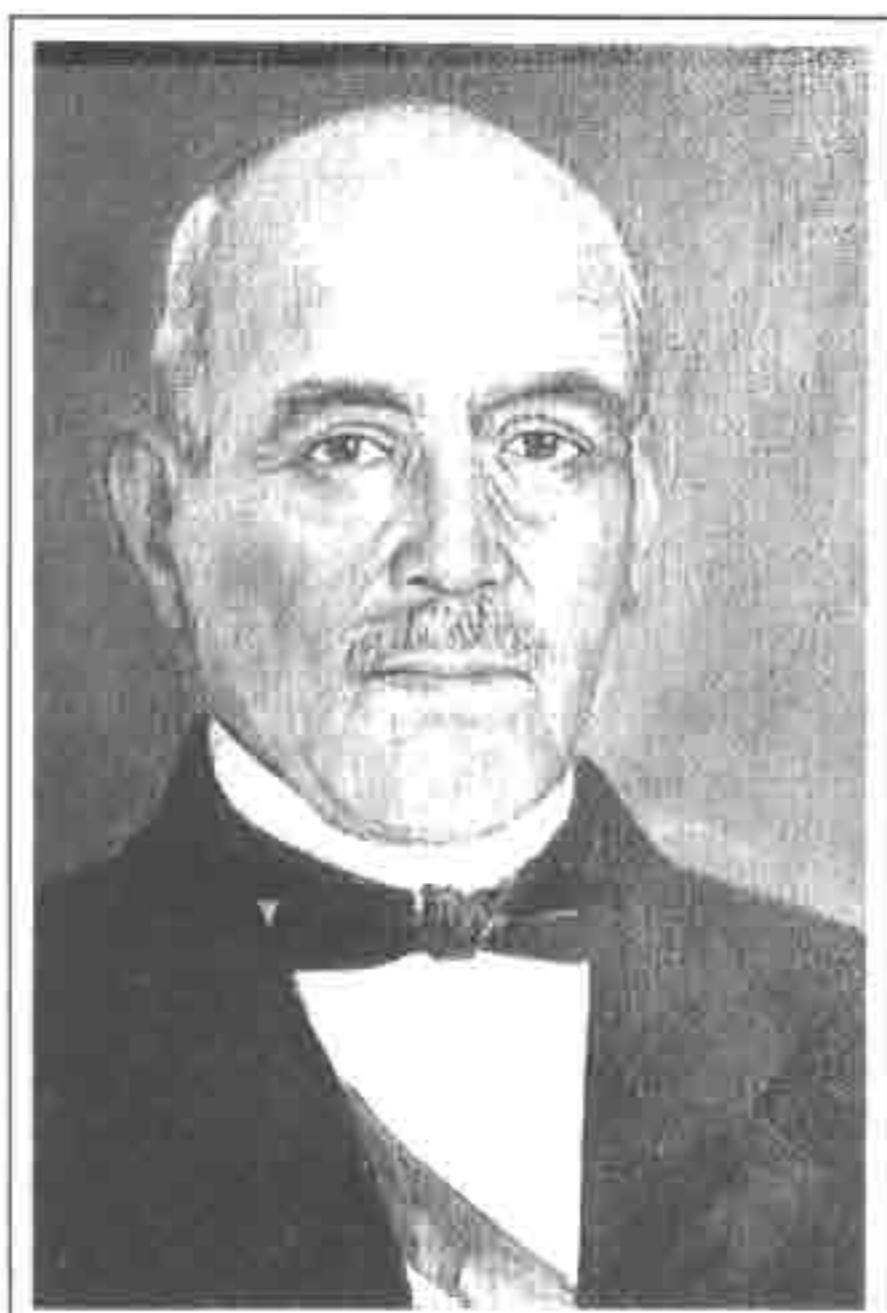
pero los sublevados fueron vencidos en Chihuahua y Coahuila, en tanto que en Veracruz fue capturado Félix Díaz y traído a la ciudad de México.

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 penitenciaria 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. *Méjico 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.

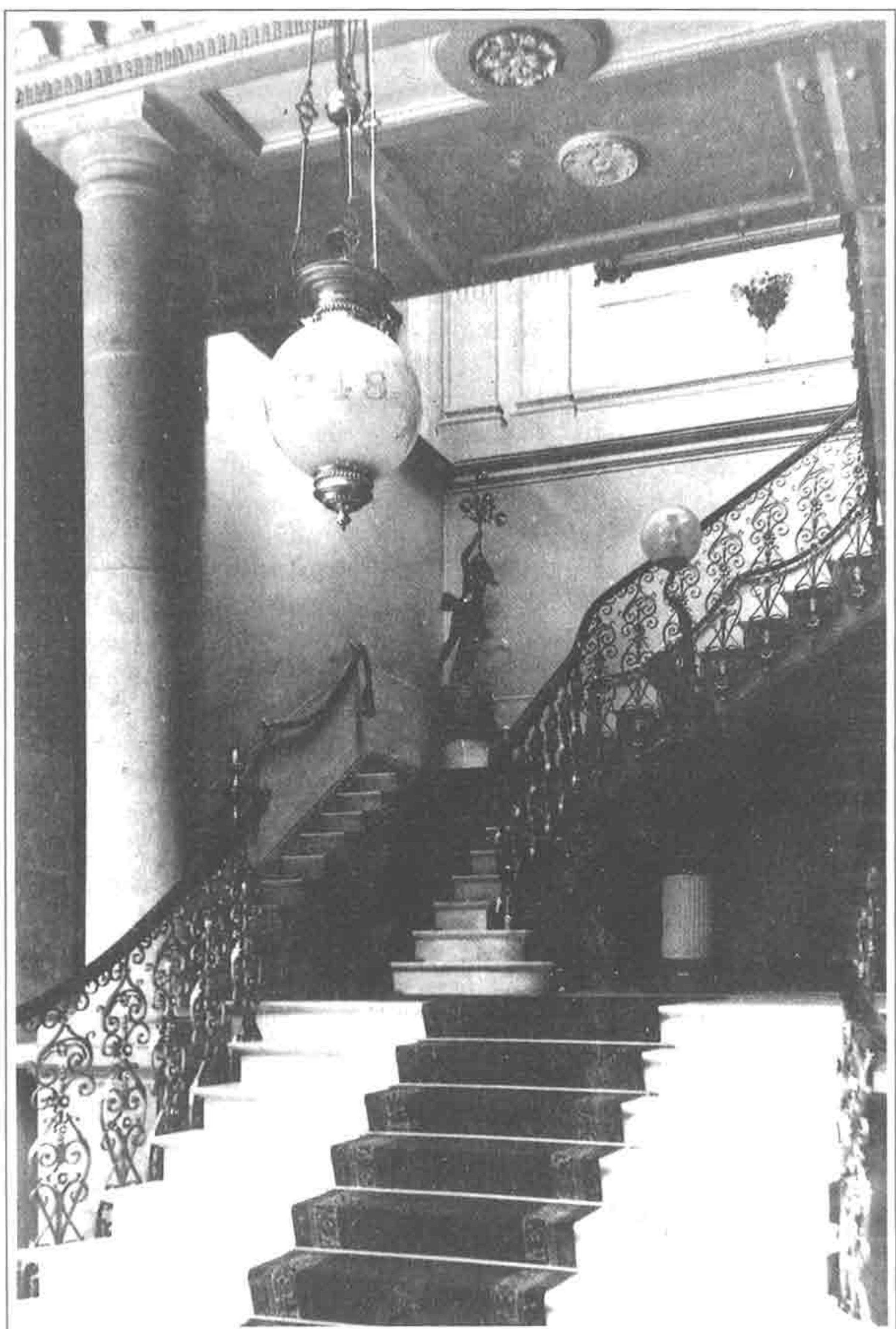
En 1905, la administración pública mexicana sufrió otro cambio trascendental, la antigua Secretaría de Justicia e Instrucción Pública se dividió en dos ramos, resultando de la bipartición el nacimiento de la Secretaría de Justicia, por un lado, y por el otro la de Instrucción Pública y Bellas Artes. 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 Ruiz 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
José Fernández*	1877, mayo 31
Ignacio L. Vallarta	1877, junio 10.-22
José Fernández*	1877, junio 23
José Fernández*	1878, mayo 6
José María Mata	1878, mayo 6
Eleuterio Ávila*	1878, junio 19
Miguel Ruelas	1878, junio 20
Ángel Núñez Ortega*	1878, septiembre 17
Miguel Ruelas	1878, septiembre 17
Julio Zárate*	1879, enero 26
Miguel Ruelas	1879, enero 27
Ángel Núñez Ortega*	1879, marzo 31
Miguel Ruelas	1879, abril 17
Julio Zárate*	1879, abril 17
Miguel Ruelas	1879, diciembre 12
José Fernández*	1879, diciembre 12
Ignacio Mariscal	1880, febrero 12
José Fernández*	1880, febrero 12
José Fernández*	1880, septiembre 22
Ignacio Mariscal	1880, septiembre 23
José Fernández*	1888, noviembre 21
Ignacio Mariscal	1888, noviembre 22
José Fernández*	1883, enero 11
Joaquín Baranda***	1883, enero 12-20
Ignacio Mariscal	1883, enero 20
Manuel Azpíroz****	1883, junio 10.
José Fernández*	1883, junio 2
Joaquín Baranda***	1884, diciembre 31
Ignacio Mariscal	1885, enero 10.-18
Manuel Azpíroz****	1885, enero 19
Ignacio Mariscal	1890, mayo 11
Manuel Azpíroz****	1890, mayo 12
Ignacio Mariscal	1890, septiembre 15
Manuel Azpíroz****	1890, septiembre 16
Ignacio Mariscal	1898, enero 5
Manuel Azpíroz****	1898, enero 6-12
Ignacio Mariscal	1898, enero 12
José María Gamboa****	1899, septiembre 20
José María Gamboa****	1899, septiembre 30
José María Gamboa****	1899, noviembre 12

HISTORIA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

TITULARES	PERÍODO DE GESTIÓN
Ignacio Mariscal	1899, noviembre 13
	1903, agosto 20
José Algara ****	1903, agosto 21
	1903, diciembre 16
Ignacio Mariscal	1903, diciembre 17
	1910, abril 16
Federico Gamboa****	1910, abril 16
	1910, mayo 3
Enrique C. Creel	1910, mayo 4
	1911, marzo 26
Victoriano Salado****	1911, marzo 27-31
Francisco León de la Barra	1911, abril 10.
	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 10. de 1884.

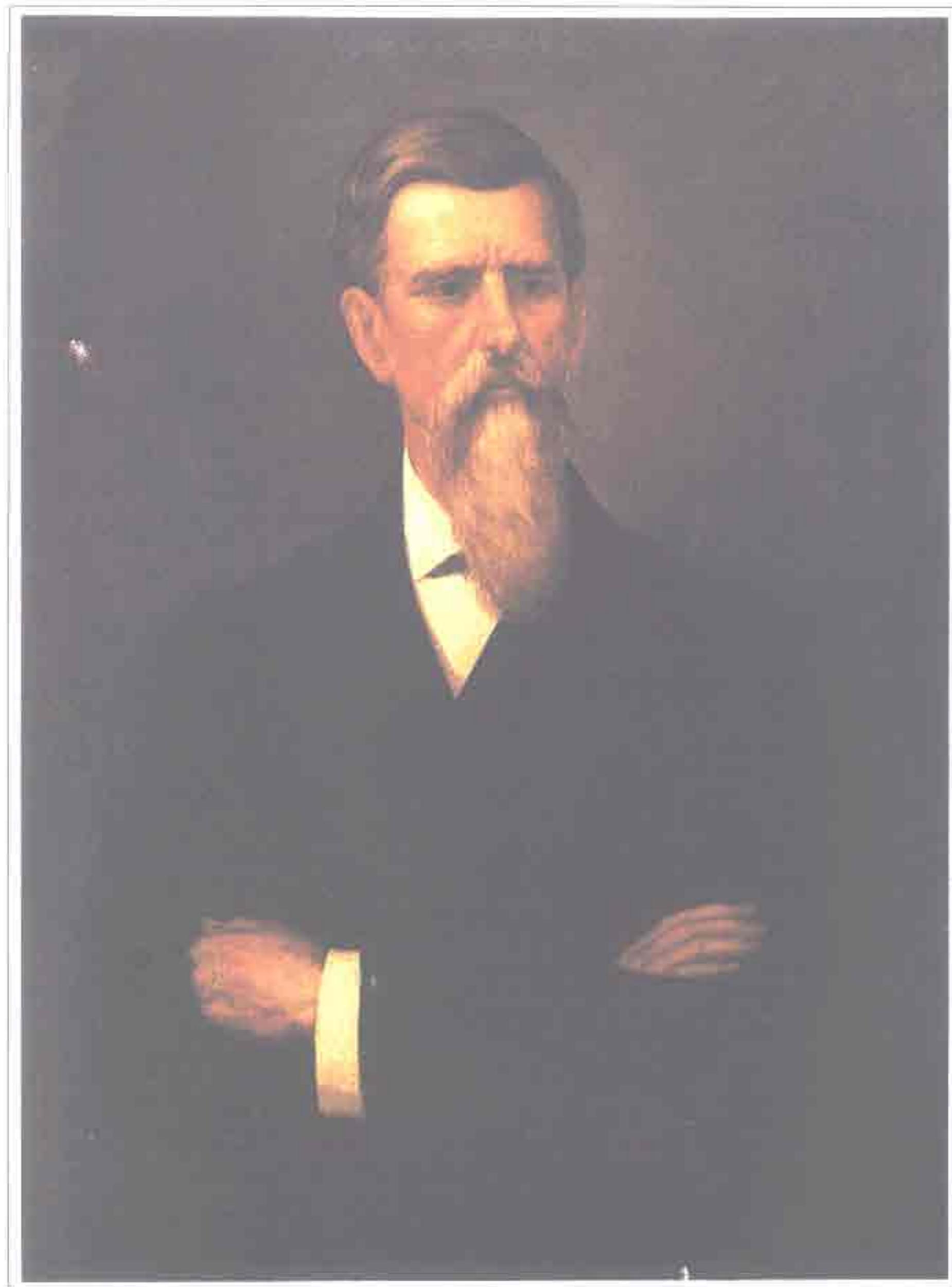
*** Secretario de Justicia e Instrucción Pública, encargado del Despacho.

**** 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. *Méjico 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 10. 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.

Capítulo VII . CONSOLIDACIÓN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (1891-1917) .

2. Transformaciones en la Secretaría de Relaciones	
Exteriores.....	185
3. Organización de la Secretaría en 1895	188

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 10. 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.

- Legaciones y consulados.
- Extradiciones.
- Legalización de firmas de documentos que produzcan efectos en el exterior y de documentos del exterior que tengan efecto en la República.
- Nombramiento y renuncia de los secretarios de Estado.
- Gran Sello de la Nación.
- Ceremonial.
- Archivo General de la Nación.

Es observable la concentración mayor de la Secretaría en los asuntos de su ramo, en contraste con la situación de 1861 y, más allá, en comparación con 1853. Tal como lo apunta Manuel Cruzado, “en efecto, conforme a la distribución actual, se detallan con más precisión los asuntos que corresponden a la Secretaría de Relaciones”. Sin embargo, mantiene a su cargo faenas domésticas, además de lo relativo al nombramiento de los secretarios de Estado.

Hemos dejado para este apartado el tema del subsecretario, pues fue la Secretaría de Relaciones Exteriores la que inauguró la institución de este servidor público. En febrero de 1884, la Secretaría, por medio de una circular y de su propio reglamento, transmitió la disposición relativa a la sustitución del cargo de oficial mayor por el de subsecretario, ofreciéndose como argumento su condición de secretario interino, en sustitución del titular y, por consiguiente, porque autorizaba con su firma leyes, decretos y órdenes del Ejecutivo. Así, a partir de la SRE, en los reglamentos



Bernardo Reyes.

interiores de las Secretarías de Estado se generalizó la institución de los subsecretarios y se les fijó como deberes sustituir a los secretarios en ausencias, despachar los asuntos internos de la Secretaría, cuidar el orden en la oficina, asegurar el trabajo adecuado de los dependientes de la misma y ajustarse a los reglamentos administrativos.⁷

El desempeño de la SRE entre 1891 y 1917 tiene dos períodos claramente diferenciados. El primero, que abarca de 1891 a 1910, está caracterizado por la consolidación de la Secretaría dentro del estable orden porfiriano; el segundo, que comprende de 1910 a 1917, refleja el cambio profundo producido por la Revolución y por su choque contra el porfirismo y la usurpación, así como las desavenencias surgidas en su seno. Como lo advertimos, hubo dos Secretarías durante la lucha entre el constitucionalismo y la usurpación, y dos también cuando lucharon Carranza y la Convención de Aguascalientes.

CUADRO 14

TITULARES DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES EN LA PRESIDENCIA DE FRANCISCO I. MADERO (Noviembre 6 de 1911-febrero 18 de 1911)

TITULARES	PERÍODO DE GESTIÓN
Manuel Calero	De noviembre 6 de 1911 a abril 9 de 1912
Pedro Lascuráin	De abril 9 de 1912 a diciembre 4 de 1912
Julio García *	De diciembre 4 de 1912 a enero 15 de 1913
Pedro Lascuráin	De enero 16 de 1913 a febrero 18 de 1913

* Oficial mayor encargado del Despacho.

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

La disyuntiva se resolvió en 1917, a partir de la Constitución Política, la cual, como producto del movimiento revolucionario, confió en el Estado una diversidad de deberes que hicieron que, desde entonces, su perímetro de actividad se desenvolviera prodigiosamente. El Estado mismo transfor-

⁷ Cruzado, *op. cit.*, pp. 116-117.

mó su perfil y, por consiguiente, la política exterior sufrió una gran transformación, en la medida en que las nacionalizaciones de los ferrocarriles y la industria petrolera, y la asunción gradual de la producción eléctrica significaron focos de tensión y temas de negociación con las potencias extranjeras.

3. Organización de la Secretaría en 1895

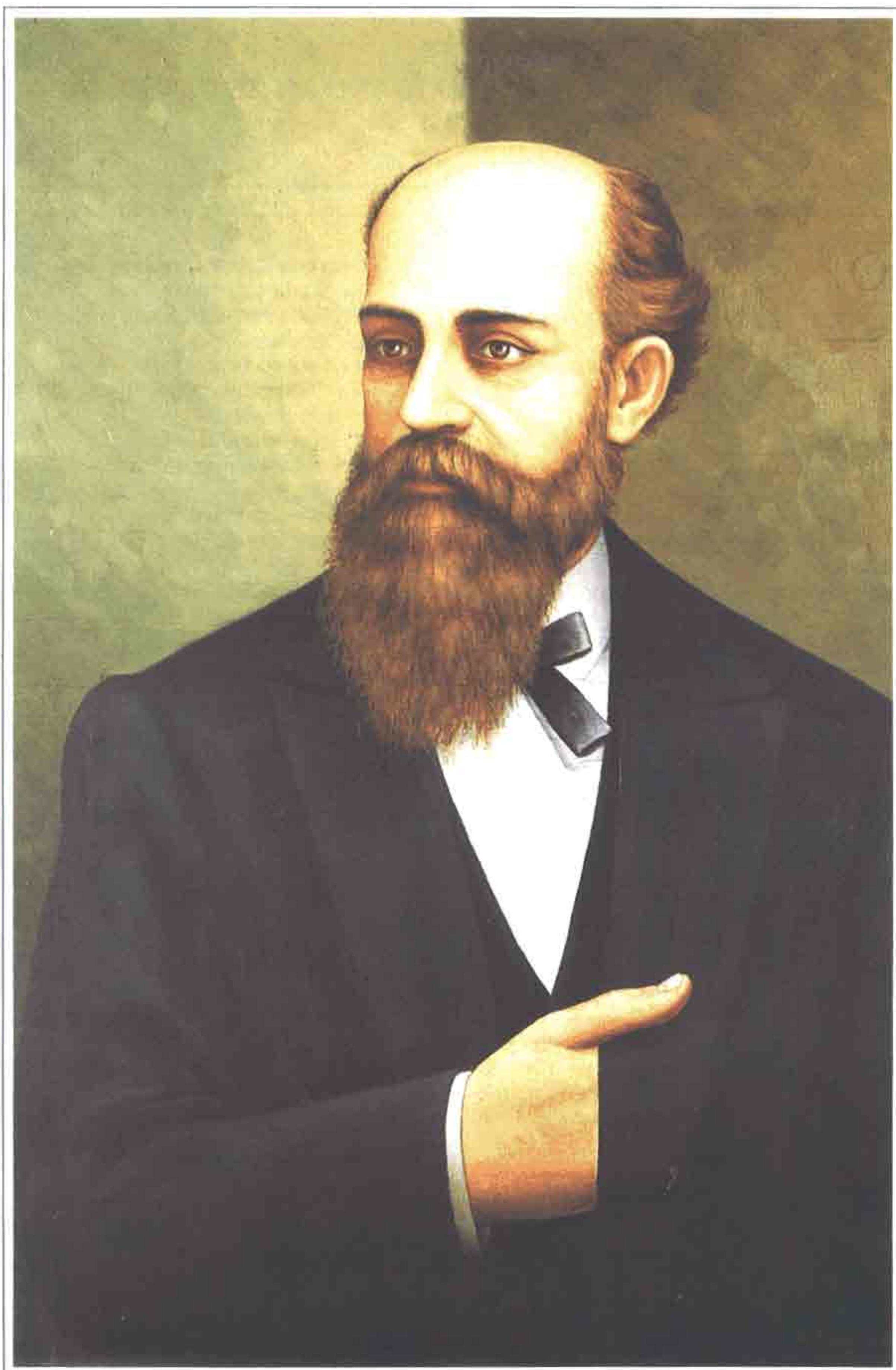
En 1895, la Secretaría de Relaciones Exteriores había adquirido plena madurez. Para entonces, el secretario del ramo era asistido por un subsecretario —que sustituía al antiguo oficial mayor.⁸ Continuaba organizada con base en la configuración seccional:

- Sección de América, Asia y Oceanía.
- Sección de Europa y África.
- Sección Consular.
- Sección de Cancillería.
- Sección de Archivo y Biblioteca.

Tal como puede observarse, fundamentalmente mantenía su trazo organizativo original, pero su esquema geográfico había tenido algunas modificaciones de importancia. Asia, antaño en la jurisdicción de Europa junto con África, dependía ahora de la Sección de América, cuyos alcances se habían extendido hasta Oceanía. Además, la Sección de Cancillería se independizaba del Archivo y la Biblioteca, que formaban una sección separada. Hay que destacar, finalmente, que se había abandonado el sistema departamental y regresado al más sencillo y elemental de secciones.

La Sección de América, Asia y Oceanía estaba encabezada por un jefe, que era auxiliado por tres oficiales y dos escribientes. La Sección de Europa tenía una planta similar, pero su oficial primero servía como introductor de los ministros extranjeros, y tenía adicionalmente a un empleado meritorio. Por su parte, la Sección Consular disponía de un jefe, tres oficiales, tres escribientes y un meritorio, en tanto que la Sección de Cancillería, además de su cabeza, disponía de un oficial y de un oficial especializado en estadística y otro en caligrafía; su planta se completaba con dos escribientes, dos traductores —uno del alemán y otro del inglés— y un meritorio.

⁸ Personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *Boletín Oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. Tomo I, número 2. pp. 126-128. Diciembre 10., 1895.



Matías Romero.

CUADRO 15

CUERPO DIPLOMÁTICO MEXICANO EN EL EXTERIOR
(1895)

PAÍS	NOMBRE	CARGO
Guatemala	José Godoy	Secretario, encargado de negocios
	Luis Rico y	Segundo secretario
España y Portugal	Vicente Riva Palacio	Enviado extraordinario y ministro plenipotenciario
	Francisco de Icaza	Primer secretario
Estados Unidos	Matías Romero	Enviado extraordinario y ministro plenipotenciario
	Miguel Covarrubias	Primer secretario
	Edmundo Plaza	Segundo secretario
	Enrique Santibáñez	Taquigrafo
	Adolfo Múgica	Tercer secretario
	Ramón Pacheco	Tercer secretario
	José Romero	Agregado
Francia	Antonio Mier y Celis	Enviado extraordinario y ministro plenipotenciario
	Gustavo Baz	Primer secretario
	Gabriel Olarte	Segundo secretario
	Francisco Rincón G.	Agregado
	Eustaquio Escandón	<i>Ibid.</i>
	Ramón Fernández, hijo	<i>Ibid.</i>
	Manuel García Torres	<i>Ibid.</i>
Bélgica	Jesús Zenil	Encargado de negocios interino
	Miguel de Béistegui	Segundo secretario
Inglaterra	Manuel Iturbe	Enviado extraordinario y ministro plenipotenciario
	Cayetano Romero	Primer secretario
	Luis Torres Rivas	Segundo secretario
	Valentín Gómez Farías	Agregado
	Francisco García	Agregado militar
	Gustavo Pacheco	<i>Ibid.</i>
Alemania	Federico Larraínzar	Encargado de negocios interino
	Florencio Iturrealde	Agregado
	Bodo von Glümer	Agregado militar
	Leopoldo Cervantes	<i>Ibid.</i>
Italia	Gonzalo Esteva	Ministro residente
	Salvador Cañedo	Primer secretario
	Gonzalo Esteva, hijo	Agregado
Japón	Mauricio Wollheim	Encargado de negocios
	Luis Prado	Segundo secretario, Canciller
Rusia	Pedro Rincón Gallardo	Enviado extraordinario y ministro plenipotenciario

FUENTE: Personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *Boletín Oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores*.

Por su parte, la Sección de Archivo y Biblioteca, configurada organizativamente de manera similar a las anteriores, contaba con un bibliotecario, en tanto que el Archivo General de la Nación disponía de un paleógrafo y un escribiente paleógrafo. Esta sección era distinta al Archivo General de la Nación, pues cada cual tenía jefatura y planta propias. Además, contaba con una mesa de partes y otra mesa más para los negocios de límites y consultoría. Disponía, asimismo, del servicio y de un número de empleados meritorios.

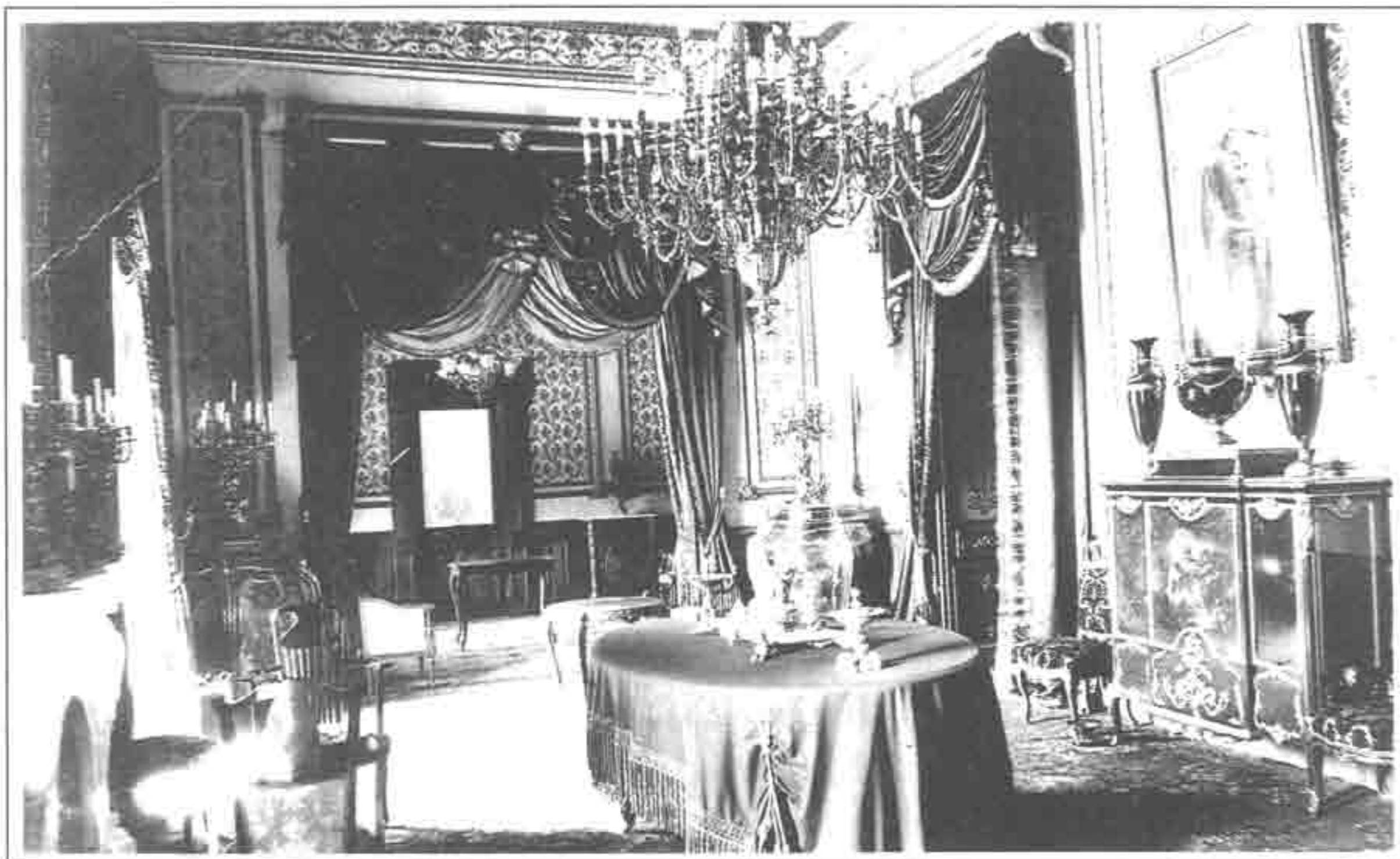
Es notorio el progreso profesional del servicio público en la Secretaría, como lo muestra la especialización ocupacional de varios de sus empleados, y lo ratifica el personal de la mesa de límites y consultoría, integrada por un ingeniero y un abogado.

Por otra parte, el Servicio Exterior se hallaba muy extendido a través de sus legaciones y consulados. México tenía legaciones en Guatemala, España y Portugal —radicada en Madrid—, Estados Unidos, Francia, Bélgica, Inglaterra, Alemania e Italia, y se habían ampliado a Japón y Rusia. Como contraparte, las representaciones diplomáticas del extranjero en México correspondían a estos mismos países, así como a Venezuela y Brasil.

En lo referente a los consulados, México los tenía instalados en los siguientes países: Alemania, Argentina, Bélgica, Bolivia, Brasil, Chile, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, España, Estados Unidos, Colombia, Venezuela, Francia, Gran Bretaña, Guatemala, Hawái, Italia, Japón, Mónaco, Holanda, Perú, Portugal, Rusia, El Salvador, Suecia y Noruega. Hay que resaltar que las relaciones comerciales eran especialmente nutridas con Alemania, donde la Secretaría había establecido 14 consulados, y con España, en la cual había 29, uno más que en Estados Unidos. Con Gran Bretaña las relaciones comerciales eran también muy vigorosas; allí la Secretaría de Relaciones Exteriores contaba con 19 consulados. En correspondencia, todos los países mencionados habían establecido consulados en nuestro país. Del mismo modo, Alemania, España, Estados Unidos y Gran Bretaña eran los países con más representaciones comerciales en México, además de Francia y Bélgica.

Dirección General de Consulados. El desarrollo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, particularmente en el ramo consular, dio pie a la formación de la Dirección General de Consulados en 1910, con el objeto de conducir e inspeccionar las oficinas de la materia establecidas en el extranjero.⁹ Estaba organizada de la siguiente manera:

⁹ Decreto que crea la Dirección General de Consulados, de diciembre 16 de 1910. *Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores, op. cit., pp. 336-338.*



Salón de la Secretaría de Relaciones Exteriores (1901).

- Sección Consular.
- Sección Comercial.
- Sección de Estadística y Contabilidad.

A su cabeza se desempeñaba un director general, bajo cuya autoridad laboraban los jefes de las secciones y los empleados adscritos a la oficina de la dirección general.

CUADRO 16

TITULARES DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES EN EL GOBIERNO CONSTITUCIONALISTA (Octubre 18 de 1913-mayo 6 de 1920)

TITULARES	PERÍODO DE GESTIÓN
Francisco Escudero	De octubre 18 de 1913 a diciembre 8 de 1913
Isidro Fabela***	De diciembre 15 de 1913 a diciembre 10 de 1914
Marcelino Dávalos***	De diciembre 10 de 1914 a enero 15 de 1915
Jesús Urueta*	De enero 15 de 1915 a junio 23 de 1915

CONSOLIDACIÓN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES: 1891-1917

TITULARES	PERÍODO DE GESTIÓN
Jesús Acuña **	De junio 23 de 1915 a marzo 12 de 1916
Cándido Aguilar	De marzo 13 de 1916 a noviembre 30 de 1916
Alfonso Siller *	De diciembre 2 de 1916 a diciembre 22 de 1916
Cándido Aguilar	De diciembre 22 de 1916 a abril 3 de 1917
Ernesto Garza Pérez *	De abril 3 de 1917 a febrero 3 de 1918
Cándido Aguilar	De febrero 4 de 1918 a noviembre 10 de 1918
Ernesto Garza Pérez *	De noviembre 11 de 1918 a marzo 17 de 1920
Salvador Diego Fernández ***	De marzo 17 de 1919 a mayo 18 de 1919
Ernesto Garza Pérez *	De mayo 19 de 1919 a junio 10. de 1919
Salvador Diego Fernández ***	De junio 2 de 1919 a octubre 13 de 1919
Hilario Medina *	De octubre 13 de 1919 a marzo 31 de 1920
Alberto C. Franco **	De abril 10. de 1920 a mayo 6 de 1920

* Subsecretario, encargado del Despacho.

** Secretario de Gobernación, encargado del Despacho.

*** Oficial Mayor, encargado del Despacho.

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

Su campo de actividad era ciertamente vasto y variado, comenzando por los tratados y convenciones, y todo lo concerniente a los cónsules mexicanos (nombramiento, remoción, licencias, correctivos, patentes, etc.) y extranjeros (*exequátor*, autorizaciones, ceses). Tocaba a ella la administración del escalafón consular, la aplicación de la Ordenanza de Aduanas, la coordinación de las cámaras de comercio en lo relativo al comercio exterior y el *Boletín Comercial*; además, tenía relación con los congresos científicos y comerciales. Llevaba la contabilidad y la gestión interna del Servicio Consular y lo relativo con la colonización y sanidad. Finalmente, también atendía asuntos referentes a inmigración, emigración, matrícula, y la aplicación del derecho civil en el exterior para casos de matrimonio, nacimientos y defunciones.



Escalinata de la Secretaría de Gobernación (1901).

En aquellos años el concepto de Dirección General significaba autonomía de gestión y descentralización, de modo que los asuntos consulares se manejaban en atención a estos principios administrativos. Posiblemente la idea de que los negocios consulares se ejecutaran de un modo más jerárquico y centralizado, en función de su influjo en la política exterior, determinó que en junio de 1916 se volviera a convertir en el Departamento Consular.¹⁰

La Secretaría de Relaciones Exteriores conservaría dentro de su trazo organizativo el desarrollo incremental que había tenido desde su fundación, pero ya no estaría al servicio de un Estado abstinentes y parco, sino dedicada a un Estado protagonista y comprometido con el proyecto firmemente nacionalista que había surgido con la Revolución de 1910.

¹⁰ Decreto por el que se derogó el decreto de diciembre 16 de 1910, relativo al establecimiento de la Dirección General de Consulados, de junio 30 de 1916. *Ibid.*, p. 87.

Capítulo VIII. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA REVOLUCIÓN (1917-1940)	195
1. La impronta constitucional (1917)	202
2. La Secretaría de Estado: extinción y restauración de la Secretaría de Relaciones Exteriores	205

VIII. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA REVOLUCIÓN: 1917-1940

La Revolución trajo consigo un nuevo orden constitucional, entre cuyas novedades destaca el fortalecimiento del cargo presidencial. Antes de la expedición de la Constitución de 1917 ya se habían expedido nuevas disposiciones que nulificaban la explotación petrolera y los títulos de propiedad otorgados con violación de la Ley de Desamortización de los Bienes Eclesiásticos de 1856, mediante los cuales se había despojado a las comunidades civiles. Al mismo tiempo, se aplicaron con mayor rigor las Leyes de Reforma, principalmente las relativas a los asuntos civiles y del matrimonio. Finalmente, el municipio se convirtió en la unidad política del país.

Estas disposiciones y otras similares se incorporaron al nuevo orden constitucional.

La Constitución de 1917 eliminó la preponderancia del Poder Legislativo que, en opinión de Carranza, había llevado al país a la dictadura. Pero el propio Venustiano Carranza, una vez a cargo del Poder Ejecutivo, gobernó con facultades extraordinarias, a pesar de que el país estaba casi pacificado.

En 1920, cuando concluía el período de gobierno de Carranza, éste mostró su predilección por Ignacio Bonillas, cuando el candidato más popular era Álvaro Obregón. Con motivo de la intervención del Gobierno Federal en asuntos internos de Sonora, estalló una rebelión a la que se adhirió Obregón, y que culminó con la muerte de Carranza, traicionado por uno de sus lugartenientes.

Obregón basó su candidatura en el apoyo del Partido Liberal Constitucionalista, creado para sustentar su campaña; además, consiguió un fuerte apoyo de los trabajadores.

Tras la muerte del antiguo Primer Jefe del movimiento constitucionalista, Adolfo de la Huerta fue designado como presidente interino. En septiem-



Venustiano Carranza, creador de las instituciones modernas.

bre de 1920, Obregón venció arrolladoramente en las elecciones presidenciales.

Su período presidencial estuvo caracterizado, entre otros aspectos, por un conflicto con la Iglesia Católica, particularmente por la controversia surgida en torno al artículo 130 constitucional. Además, el clero celebraba ceremonias religiosas fuera de los templos, las monjas se ocupaban en hospitales y centros de caridad y el clero extranjero salía y entraba del país con plena libertad, todo ello al margen de la Constitución. Pero también se realizaban acciones antirreligiosas, sin que el gobierno les pusiera límites.

En el terreno internacional, el país sufría cierto aislamiento por falta de relaciones exteriores estables, en parte por los sucesos históricos, en parte por la expectativa creada alrededor de la nueva Constitución.

A partir de diciembre de 1920, muchos países latinoamericanos reconocieron al gobierno encabezado por Obregón, reconocimiento al que se sumaron Alemania, Japón, Holanda y Brasil. Particularmente relevante fue la labor diplomática para tener un acercamiento amistoso con Estados Unidos, cuyo gobierno era suspicaz con referencia a las disposiciones constitucionales sobre el petróleo. Finalmente, salvados los desacuerdos, Estados Unidos reconoció al gobierno vigente en agosto de 1923.

En este mismo año se planteó el problema de la sucesión presidencial, que Obregón pensaba saldar a favor de Plutarco Elías Calles. Éste, desafecto al partido más relevante, el Partido Cooperativista, no contó con un pleno apoyo político, el cual se concentró en su opositor, Adolfo de la Huerta, quien tenía la colaboración de un amplio sector de diputados, de grandes sectores del ejército, e incluso de miembros del Gabinete, como Zubarrán Capmany y Vasconcelos, quienes renunciaron por el intento de imposición de Calles. Sin embargo, en lugar de una campaña electoral, surgió una nueva rebelión, que terminó con la derrota de los insurrectos.

Calles quedó sin un rival de altura política para oponérsele, ya el general Ángel Flores no contaba con el apoyo político suficiente para disputarle la Presidencia. Su triunfo fue aplastante; ganó la votación con una diferencia de 10 a 1, y asumió la Presidencia en diciembre de 1924. Su gestión se distinguió por el establecimiento de importantes instituciones públicas, entre ellas el Banco de México, además de una vigorosa reorganización de la Secretaría de Hacienda en beneficio del erario.

Durante su período de gobierno se intensificó el conflicto con la Iglesia Católica, cuyo centro de desavenencias seguía siendo el artículo 130 constitucional. Tras una protesta pública del arzobispo de México, a principios de 1926 se tomaron medidas muy severas contra las escuelas en

las cuales se impartía instrucción religiosa, se deportó a sacerdotes extranjeros y se comenzó a restringir el número de clérigos en el país. La Ley Reglamentaria del artículo 130 se encaminó a debilitar el poder de la Iglesia Católica y a mermar su estructura y jerarquía interior. Clausuradas varias iglesias, los oficios eclesiásticos se comenzaron a realizar en los domicilios particulares, y hasta allí llegaron las medidas del Gobierno, que procedió a su confiscación.

La Liga Católica de la Defensa de la Libertad Religiosa respondió mediante un fallido boicot económico, que siguió con el patrocinio del movimiento cristero, pero sin el visto bueno de la alta jerarquía católica y del Papado.

Las relaciones exteriores estuvieron caracterizadas por un agudo nacionalismo, que prohijó la denuncia de aquellos tratados internacionales que se juzgaron lesivos a la soberanía nacional, tal como ocurrió con los signados con Inglaterra, Holanda, Francia, Italia, Dinamarca, Alemania, Nicaragua y Suiza.

Con Estados Unidos las relaciones se habían conservado muy amistosas hasta finales de 1925, año en que el gobierno procedió a proyectar la reglamentación de la propiedad de tierras y petróleo. Los vínculos diplomáticos se enfriaron notoriamente, pero gracias a la labor del nuevo embajador, Dwight Morrow, volvieron a buen cauce y derivaron en ade-



Plutarco Elías Calles al centro y diplomáticos.

cuadas negociaciones, después de ásperos roces debidos, principalmente, a desavenencias en torno al petróleo.

Con miras a favorecer la reelección de Álvaro Obregón, a principios de 1926 se reformó la Constitución para viabilizar un segundo período de gobierno no inmediato. Además, se alargó el período presidencial de cuatro a seis años. Los opositores de Obregón eran los generales Arnulfo R. Gómez y Francisco Serrano, cuyas inútiles y frustrantes campañas electorales derivaron en rebeliones abiertas, y finalmente en sus asesinatos. Obregón no tuvo mejor suerte; días después de haber sido declarado presidente electo, fue baleado y muerto, y como Calles acusó del crimen al clero católico, pronto se recrudeció el conflicto religioso.

En septiembre de 1928 fue elegido como presidente provisional Emilio Portes Gil, una vez que Calles y los principales jefes del ejército así lo decidieron. Se había establecido el poder personal del *Jefe Máximo* de la Revolución; se iniciaba *el Maximato*, que permaneció inalterado hasta 1935.

Al mismo tiempo que comenzó el gobierno de Portes Gil, principió una revuelta encabezada por el general Gonzalo Escobar, quien prometió a los católicos que, una vez triunfante, suprimiría las restricciones al clero. El movimiento no prosperó, fue rápidamente sofocado. Acto seguido, el propio presidente de la República negoció con el representante papal sobre los motivos de los conflictos religiosos, que finalmente se extinguieron gracias a una amnistía general a los cristeros y la devolución de templos e inmuebles al clero católico.



Emilio Portes Gil al centro y Colaboradores.

Calles dominaba tras el gobierno formal, y de él provino el proyecto y creación del Partido Nacional Revolucionario, cuyos trabajos se iniciaron en diciembre de 1929.

Cumplida su misión, Portes Gil dejó su lugar a un nuevo presidente de la República, cuyo acceso al gobierno ocurrió por la vía electoral. En efecto, Pascual Ortiz Rubio derrotó en elecciones muy cuestionadas al prestigiado José Vasconcelos, quien había regresado de su autoexilio para encabezar la campaña electoral. El saldo del sufragio fue insólito: Ortiz Rubio obtuvo 1.8 millones de votos, en tanto que a Vasconcelos se le acreditaron sólo 14 mil, cuando en una sola reunión pública había convocado a 23 mil personas. Ortiz Rubio fue declarado triunfante en noviembre de 1929.

Más que con el presidente provisional, Calles fue dominante con Ortiz Rubio. El Gabinete era callista, y los acuerdos ministeriales se llevaban a cabo en la casa de Calles, en Cuernavaca.

Con motivo de una discrepancia entre Portes Gil y Ortiz Rubio por cuestiones agrarias, aquél movilizó al Partido Nacional Revolucionario contra el presidente de la República, y el resultado fue la dimisión de Portes Gil a la Secretaría de Gobernación. Esto produjo una crisis de gobierno, que se agravó con la renuncia de los generales Cárdenas, Cedillo, Amaro y Almazán. La dimisión obedeció a la actitud abyecta de Ortiz Rubio ante Calles, quien, dicho sea de paso, manifestó al primero la renuencia a seguirle dando apoyo. Ortiz Rubio renunció en agosto de 1932. Calles eligió como sustituto a Abelardo Rodríguez, por medio de un formal nombramiento del Congreso.

Rodríguez asumió la Presidencia en septiembre 3 de 1932, y dejó el mando en noviembre de 1934. Durante su gobierno se reinició el conflicto con la Iglesia, que produjo la confiscación de templos e inmuebles del clero y la expulsión del país del arzobispo Leopoldo Ruiz y Flores, delegado apostólico.

Para la sucesión presidencial que se avecinaba, el Partido Nacional Revolucionario formuló el Plan Sexenal, que serviría de programa de campaña. El candidato fue Lázaro Cárdenas.

Cárdenas asumió la Presidencia de la República el primero de diciembre de 1934. Calles se aseguró de someter a su control al nuevo titular del Ejecutivo, imponiendo en su Gabinete a ocho secretarios del Despacho, entre ellos a su hijo. El general Cárdenas, en contraste con sus predecesores, no se sujetó al vasallaje callista y, apoyado en los diputados que le eran leales, se enfrentó al *Jefe Máximo*. Calles acusó a Cárdenas de dividir a los partidarios de la Revolución y de crear una situación de ingobernabilidad, como en la época que llevó a la renuncia a Ortiz Rubio.

Cárdenas hizo valer la institucionalidad del cargo presidencial, obtuvo el apoyo de varios diputados callistas y derrotó a Calles, quien se fue exiliado a Estados Unidos. Acto seguido, el Gabinete fue purgado de callistas. Igual suerte siguieron los gobernadores amigos del antiguo *Jefe Máximo* de la Revolución.

El período sexenal cardenista se cumplió cabalmente y, como nunca antes, el presidente contó con un poder legal extraordinario, fortalecido por el uso muy amplio de las facultades igualmente extraordinarias. Lázaro Cárdenas fue el primer presidente de la República con carácter institucional, y cuyo método de gobierno utilizaba a la administración pública como instrumento de acción para reformar y hacer progresar al país. Cárdenas fortaleció la reforma agraria, ensanchó los horizontes



Abelardo L. Rodríguez al centro y acompañantes.

laborales de los trabajadores y estableció un *modus vivendi* con la Iglesia Católica.

El carácter de su gobierno fue un desusado protagonismo, tanto en materia económica como en los diversos ramos del bienestar social. Usó generosamente la Ley de Expropiación, por la cual se revirtieron en beneficio de la Nación los recursos petroleros. Nacionalizó los ferrocarriles y creó, efectivamente, la Comisión Federal de Electricidad. Reformó al Partido Nacional Revolucionario, convirtiéndolo en Partido de la Revolución Mexicana, con base en una organización sectorial de masas.

En las difíciles condiciones internacionales que propiciaron el inicio de la Segunda Guerra Mundial, México se declaró en contra de la invasión italiana a Abisinia y la anexión de Austria por Alemania; dio asilo a los refugiados políticos españoles y permitió que aquí se estableciera el Gobierno Republicano en el Exilio.

El gobierno de Lázaro Cárdenas, en suma, creó las bases del México moderno.*

1. La impronta constitucional (1917)

El triunfo de las fuerzas revolucionarias sobre el porfirismo y la usurpación crearon las condiciones para viabilizar un proyecto nacional y nacionalista, en el cual el Estado fue llamado a protagonizar un papel principal. La noción, misma de Estado ya es otra, pues ahora no se presenta como espectador del drama social y económico, sino como su actor principal. Pero el Estado revolucionario no se propone sustituir a los particulares, sino compartir con ellos y con las organizaciones sociales un proyecto nacionalista de consolidación de la unidad civil de la nación.

Por tanto, la Constitución de 1917 declara los derechos de la persona junto a los derechos sociales, y al lado de la libertad de trabajo e industria coloca las funciones del fomento económico y el significado social de la propiedad. Antesus nuevos deberes, que incluyen la protección de las clases menos favorecidas, el Estado asume el papel de protector y, por extensión, se declara proclive a las funciones de bienestar social.

En algunos aspectos, la Constitución de 1917 es una herencia de la Carta de 1857, pero en otros es diametralmente distinta. Como legado, recupera de aquélla los progresos de la civilidad implícitos en las libertades humanas y personales, así como el sentido de igualdad civil a la que

* Stephen Goodspeed. *El Papel del jefe del Ejecutivo en México. Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Volumen II, número 1. México, 1955 (1947).

repugnaba el orden estamental precedente y que abolió, desde sus raíces, la Reforma. Como proyecto nacional y nacionalista, sirvió de gula para la construcción del país con fundamento en el interés público y social.

En este carácter, el Estado asume un papel expropiador, en consonancia con el nacionalismo económico constitucional, que reclama para beneficio de la Nación, propietaria original, los recursos que a la fecha se han enajenado a favor de capitales e intereses extranjeros. De tal modo, la expropiación de recursos tan valiosos y complejos como el petróleo y la energía eléctrica, así como los ferrocarriles, que requieren para su gestión de organizaciones administrativas en gran escala, reclamaron un crecimiento institucional en la misma proporción.

Al mismo tiempo, con base en la experiencia del siglo anterior, el arreglo del régimen político se configuró en atención a una división singular de poderes, en la cual el Ejecutivo estaba constitucionalmente dotado, como nunca lo estuvo, de las prerrogativas más extensas. La trascendencia y variedad de sus deberes reclamaron una multiplicación de organizaciones que la antigua administración porfiriana desconoció. En abril 14 de 1917, para convertir en actividad la voluntad política que emanaba de la Constitución, se decretó una organización provisional de la administración pública que trazaba el camino que seguiría, muy pronto, la definitiva.



Lázaro Cárdenas en gira de trabajo.

Había muchas novedades que anotar, comenzando por la supresión de dos Secretarías del Despacho de antigua historia: la Secretaría de Relaciones Exteriores y la de Gobernación, que fueron suplidas por otra, cuyo nombre era simplemente Secretaría de Estado.¹ Otra novedad fue la creación de los departamentos administrativos, de carácter técnico, a los que se confiarían actividades no políticas. El conjunto de dependencias de la administración pública era el siguiente:

- Secretaría de Estado.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Guerra y Marina.
- Secretaría de Comunicaciones.
- Secretaría de Fomento.
- Secretaría de Industria y Comercio.
- Departamento Judicial.
- Departamento Universitario y de Bellas Artes.
- Departamento de Salubridad.

Esta configuración organizativa ofrece un doble panorama; primero, porque se reviven antiguas Secretarías, como la de Estado —construida con retazos de Relaciones Exteriores y Gobernación— y subsisten otras más, como las Secretarías de Hacienda, y Guerra y Marina. La Secretaría de Fomento había sido creada por Alamán durante la dictadura de Santa Anna, en tanto que otras eran de origen porfiriano, como la Secretaría de Comunicaciones y el Departamento Universitario y de Bellas Artes. Segundo, el panorama mostraba novedades, como lo apuntamos, debido a la creación del Departamento Judicial y el de Salubridad Pública, toda vez que el ramo universitario se agregó al de Bellas Artes, para constituir otro departamento más. Finalmente, no hacía mucho tiempo que la Secretaría de Industria y Comercio había sido creada por Victoriano Huerta.

¹La supresión de la Secretaría de Gobernación obedeció a dos causas. Una fue que, durante el porfirismo, y aun en la Presidencia de Madero, a decir del diputado Heriberto Jara, fue un centro de intrigas y sordidas maquinaciones. La otra fue más formal: nació de la segregación del ramo de salubridad, el cual fue reasignado a un departamento administrativo por causa del proyecto de fortalecimiento del federalismo, que prohibía a dicha Secretaría intervenir en los asuntos de los estados y del Distrito y Territorios Federales, por lo cual carecía ya de función. Secretaría de Gobernación. *El Congreso Constituyente de 1917. Diario de debates. Dos tomos, tomo II, p. 634.* México. La segunda causa es expresada por una declaración de Carranza, que se encuentra en Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública. Tomo II, vol. V, p. 291.* México, 1976.

2. La Secretaría de Estado: extinción y restauración de la Secretaría de Relaciones Exteriores

La Secretaría de Estado, como lo advertimos, constituyó un regreso a su origen: tenía a su cargo lo exterior y también ejercía importantes deberes de la política interior, como antaño lo hacía la antigua Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. Sus deberes eran los siguientes:

- Relaciones de la Federación con los estados.
- Relaciones con el Congreso de la Unión.
- Tratados internacionales y conservación de los mismos.
- Autógrafos de los documentos diplomáticos y cartas de la República donde se fijan sus límites.
- Naturalización y estadística de extranjeros.
- Extradición.
- Legalización de firmas de documentos con efecto hacia el exterior, y de documentos extranjeros con efecto interno.
- Nombramiento y renuncia de los secretarios del Despacho, de los jefes de departamento, del gobernador del Distrito Federal y de los gobernadores de los Territorios Federales.
- Gran Sello de la Nación.
- Archivo General.
- Publicación de leyes federales y de los tratados internacionales.
- *Diario Oficial* de la Federación e imprenta del gobierno.²

La extinción de la Secretaría de Gobernación de muchos modos consistió en una refusión de los ramos de lo exterior y lo interior dentro de la misma dependencia de la administración pública, que evocaba la situación precedente a 1853. Y así fue, pues la propia Ley de Secretarías de Estado mandaba que el archivo, muebles y útiles de la extinta institución se repartieran entre el gobierno del Distrito Federal y la Secretaría de Estado, atendiendo sus respectivos ramos.

Ciertamente esta súbita desaparición de la Secretaría de Gobernación consistió en un retorno al pasado y una merma a los progresos de especialización funcional de la administración pública mexicana. Otra vez una sola organización se encargaba de la política exterior y de la política interior, con el agravante de que esto ocurría en una época en la cual la complejidad de la administración gubernamental requería, además, profe-

² Ley de Secretarías de Estado de abril 14 de 1917. Secretaría de la Presidencia. México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública. Tomo V, volumen II, pp. 327-336.

sionalización y capacitación específica en campos de acción que, desde hacía más de 50 años, se administraban por separado.

CUADRO 17

**TITULARES DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES
EXTERIORES EN LOS GOBIERNOS REVOLUCIONARIOS**
(Mayo 7 de 1920-noviembre 30 de 1940)

TITULARES	PERIODO DE GESTIÓN
Juan Sánchez Azcona	De mayo 7 de 1920 a junio 15 de 1920
Miguel Covarrubias	De junio 15 de 1920 a agosto 10. de 1920
Cutberto Hidalgo *	De agosto 10. de 1920 a noviembre 30 de 1920
Cutberto Hidalgo	De diciembre 10. de 1920 a enero 14 de 1921
Aarón Sáenz *	De enero 15 a enero 27 de 1921
Alberto J. Pani	De enero 27 de 1921 a septiembre 27 de 1923
Aarón Sáenz *	De septiembre 27 de 1923 a mayo 10. de 1927
Genaro Estrada *	De mayo 10. de 1927 a enero 20 de 1932
Manuel C. Téllez	De enero 21 de 1932 a diciembre 21 de 1932
Óscar E. Duplán **	De diciembre 21 a diciembre 30 de 1932
José Manuel Puig Casauranc	De enero 10. de 1933 a octubre 12 de 1933
Enrique Jiménez Domínguez **	De octubre 12 de 1933 a noviembre 7 de 1933
José Manuel Puig Casauranc	De noviembre 8 de 1933 a diciembre 2 de 1933
Fernando Torreblanca *	De diciembre 3 a diciembre 26 de 1933
José Manuel Puig Casauranc	De diciembre 27 de 1933 a noviembre 30 de 1934
Emilio Portes Gil	De diciembre 10. de 1934 a junio 15 de 1935
José Ángel Ceniceros *	De junio 16 de 1935 a noviembre 30 de 1935
Eduardo Hay	De diciembre 10. de 1935 al 30 de noviembre de 1940

* Subsecretario, encargado del Despacho.

** Oficial Mayor, encargado del Despacho.

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

Palacio de Comunicaciones
(1922).



El remedio vino muy pronto también súbitamente, pues en diciembre del mismo año se restableció la Secretaría de Gobernación y, por lo tanto, la Secretaría de Relaciones Exteriores.

A pesar del estrecho lapso que va de abril a diciembre de 1917, la organización definitiva de la administración pública decretada trajo consigo varias novedades que contrastaban con la anterior. Lo más importante fue la restauración, sobre su principio organizativo especializado, de las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación, además de que a la Secretaría de Fomento se le añadió el ramo de agricultura, y a la de Industria y Comercio la materia del trabajo. Las demás Secretarías permanecieron igual.³

En cuanto a los departamentos, el Departamento Judicial causó baja, pero a los dos subsistentes se añadieron los Departamentos de Contraloría, de Aprovisionamientos Generales y de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.

La Secretaría de Relaciones Exteriores se benefició con un sustancial progreso de especialización en el ramo de la política exterior, tal como se observa en sus funciones:

- Relaciones con las naciones extranjeras.
- Tratados internacionales y publicación y conservación de los mismos.
- Autógrafos de los documentos diplomáticos y cartas geográficas de la Nación donde se fijen sus límites.
- Legaciones y consulados.
- Naturalización, estadística de extranjeros y derechos de extranjería.

³ Ley de Secretarías de Estado de diciembre 31 de 1917. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Tomo V, volumen IV, pp. 417-423.

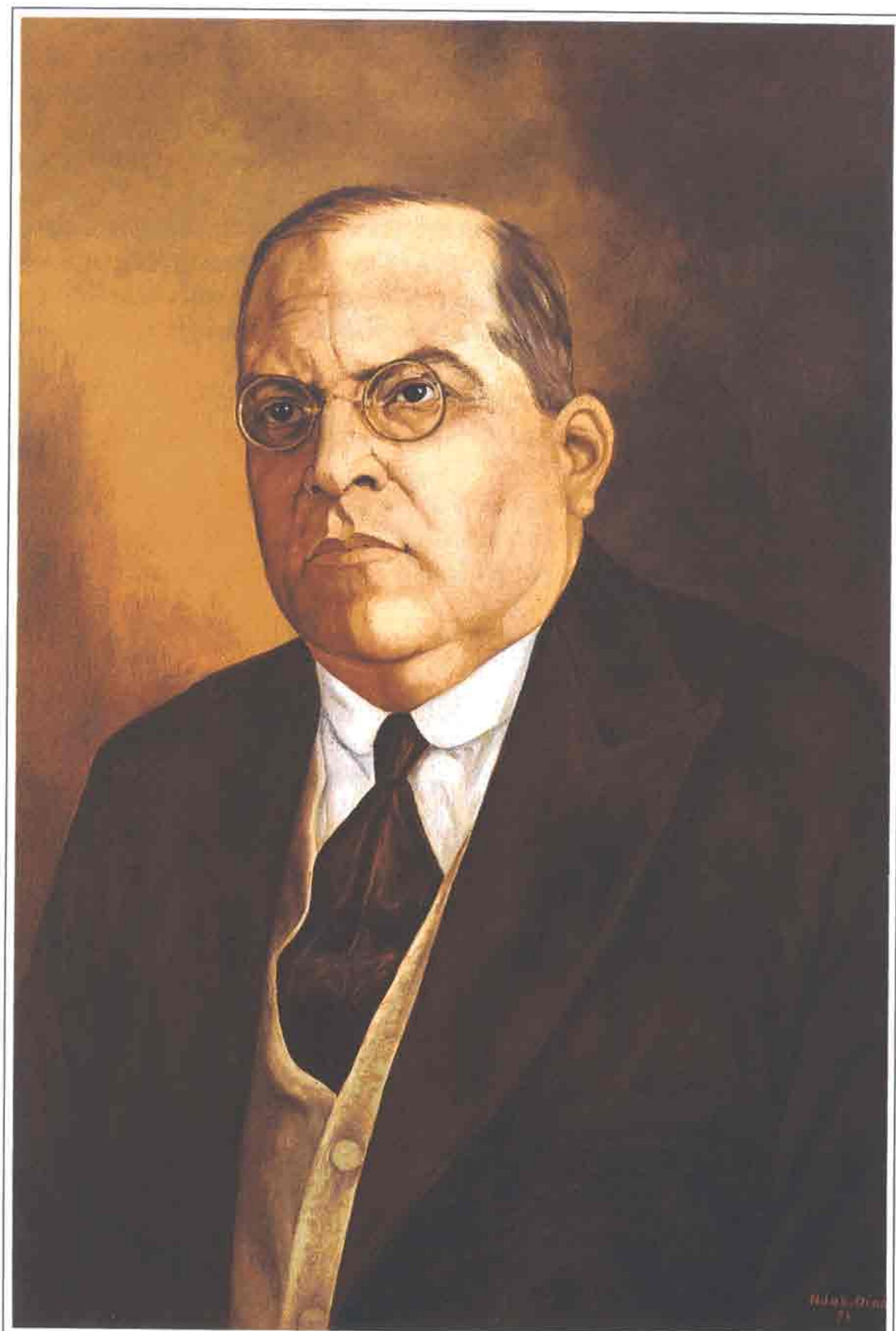
- Aplicación del artículo 33 constitucional (sobre expulsión de extranjeros indeseables).
- Extradiciones.
- Legalización de firmas de documentos nacionales con efecto externo, y de documentos extranjeros con efecto en México.
- Gran Sello de la Nación.

El trazo funcional de la SRE se había precisado más, a partir de las reformas de la administración pública inspiradas por la Constitución de 1917. Tocaba a ella las relaciones diplomáticas y consulares con otros países y, por extensión, los tratados signados al efecto, a la vez que las organizaciones administrativas situadas allá: las legaciones y los consulados. Expulsaba a extranjeros perniciosos del territorio nacional, ejercitaba lo relativo a las extradiciones y decidía sobre naturalización y extranjería. También custodiaba documentos autografiados nacionales y extranjeros definidos dentro de las relaciones exteriores y legalizaba aquellos otros que lo requerían, toda vez que ejercía la autoridad sobre los límites de la República. Por exclusión, desde entonces quedó a cargo de la Secretaría de Gobernación la materia de migración, es decir, el movimiento de extranjeros en el país y de nacionales que salen y regresan al mismo, como función propiamente interior.

Finalmente, el Archivo General de la Nación, que durante tantos años estuviera bajo el cuidado de la SRE, pasó a la Secretaría de Gobernación, junto con el *Diario Oficial* de la Federación.

La configuración organizativa de la administración pública establecida a partir de la Constitución de 1917 se conservó sobre este patrón hasta los años 30 cuando, debido a la multiplicación de los deberes del Estado, fue sujeta a una nueva reforma y a otra recomposición formal. Sin embargo, antes se fueron realizando los cambios parciales que las circunstancias exigían, como la creación, en 1921, de la Secretaría de Educación Pública y del Departamento de la Estadística Nacional, dos años después. La nueva Secretaría, en contraste con el Departamento Universitario y de Bellas o Artes, tenía una cobertura nacional, y tuvo desde su origen una variedad de atribuciones muy significativas, las cuales continuaron a su cargo hasta hoy, cuando, con motivo de la necesidad impostergable de descentralizar a la enseñanza pública, muchas de ellas se están trasladando a los gobiernos de las entidades federativas.

En la primera mitad de 1934 se llevó a cabo una reorganización cabal de la administración pública. La mayor parte de las Secretarías de Estado que existían permanecieron como estaban, en tanto que una de



Genaro Estrada.

ellas cambió de denominación: la Secretaría de Industria y Comercio pasó a denominarse Secretaría de la Economía Nacional. Las novedades organizativas fueron el Departamento Agrario, nacido de un desprendimiento de la Secretaría de Agricultura y Colonización, y el Departamento del Trabajo, segregado de la antigua Secretaría de Industria y Comercio.⁴

La Secretaría de Relaciones Exteriores conservó su trazo organizativo establecido en diciembre de 1917, pero su abanico funcional se precisó e incrementó. Hay que destacar que, en definitiva, la SRE consolidó en esta fecha su carácter especializado. Sus funciones eran las siguientes:

- Las relaciones con las naciones extranjeras.
- Los tratados internacionales y publicación y conservación de los mismos.
- La custodia de los autógrafos de los documentos diplomáticos y cartas geográficas de la Nación donde se fijen sus límites.
- La naturalización, la estadística de extranjeros y derechos de extranjería.
- La aplicación del artículo 33 constitucional.
- Las extradiciones.
- La legalización de firmas de documentos nacionales con efecto externo, y de documentos extranjeros con efecto en México.
- La custodia del gran Sello de la Nación.

A estas actividades hay que añadir otras más, incorporadas en 1934:

- Servicio Exterior mexicano.
- Derechos de extranjería, de conformidad con las disposiciones constitucionales expresas en la fracción 1º del artículo 127, y artículos 30 y 37.
- Exhortos internacionales.

Dentro de estas responsabilidades hay que enfatizar el señalamiento del Servicio Exterior como una competencia de la Secretaría, pues con ello se precisaba formalmente quiénes debían desempeñarse en él como carrera.

Al cabo de poco tiempo la administración pública tuvo, nuevamente, una recomposición integral, pues, en diciembre de 1935, el presidente Lázaro Cárdenas introdujo una variedad de nuevas organizaciones, desti-

⁴ Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, de abril 4 de 1934. *Ibid.*, pp. 89-99.



Campaña política de José Vasconcelos.

nadas a activar al gobierno en nuevos espacios de la sociedad y la economía. Fueron creados los siguientes Departamentos: Forestal y de Caza y Pesca, de Asuntos Indígenas, de Educación Física y del Distrito Federal.⁵

Dentro del concepto de protagonismo estratégico del Estado Mexicano, la Secretaría de Relaciones Exteriores sufrió un incremento sustancial de competencias y deberes, como nunca las tuvo hasta entonces. Además de las establecidas en 1934, la SRE se encargó de:

⁵ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre 31 de 1935. *Ibid.*, pp. 201-213.

- Velar por el buen nombre y prestigio de México en el exterior.
- Presidir la Junta Consultiva de Tratados de Comercio.
- Organizar congresos, conferencias y exposiciones en el extranjero.
- Proteger a los mexicanos en el extranjero.
- Realizar las funciones notariales y oficiales del registro civil en los consulados en el extranjero.
- Cobrar los derechos consulares y otros impuestos.
- Autorizar los permisos que, conforme a la Constitución y otras leyes, le correspondan.
- Supervisar los institutos de carácter internacional.
- Vigilar el cumplimiento de lo establecido en la fracción I del artículo 27 constitucional.

Con relación a esta última función, la Ley Orgánica reglamentaba lo relativo a las licencias para la adquisición de bienes inmuebles en la República por extranjeros y las concesiones para la explotación de minas, aguas y combustibles minerales; también se extendía a las licencias para la creación de sociedades comerciales por acciones y la adquisición de bienes muebles por las mismas compañías. La ley se refería también al registro estadístico de las propiedades adquiridas por los extranjeros de las concesiones otorgadas para la explotación de minas, aguas y combustibles minerales, y de las sociedades comerciales por acciones, así como de las adquisiciones de inmuebles efectuadas por dichas sociedades.

Asimismo, las exposiciones internacionales, que desde 1917 habían estado a cargo de la Secretaría de Industria y Comercio y después de la Secretaría de la Economía Nacional, a partir de 1935 pasaron a la SRE.

En cuanto al Servicio Exterior, se precisó que estaba formado por agentes diplomáticos y consulares, además de los empleados que fueran adscritos al mismo, es decir, la planta funcionarial, dedicada al Servicio en sí.

Esta configuración de la administración pública se conservó hasta 1939 cuando, por motivos de orden económico y presupuestal, se decretó una nueva transformación de la administración pública. Fueron eliminados los Departamentos de Educación Física, Forestal y de Caza y Pesca, pero su lugar fue ocupado por el Departamento de la Marina Nacional, nacido de la antigua Secretaría de Guerra y Marina, que ahora se denominaba Secretaría de la Defensa Nacional. Todo lo demás permaneció intocado.⁶

⁶ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre 30 de 1939. *Ibid.*, pp. 303-316.

Ministerio de Gobernación
(1922).



Sin embargo, los cambios trajeron algunas novedades en las competencias de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la que se le añadió el comercio exterior. Esta agregación es de suyo relevante, pues la histórica tarea consular no tenía más razón que protegerlo en beneficio del país. Hasta entonces había sido una competencia de la Secretaría de la Industria Nacional.

3. Reforma de la Secretaría de Relaciones Exteriores (1920-1924)

La supresión del régimen porfiriano trajo consigo una variedad de cambios en la administración pública, debido principalmente a la diferencia de perspectiva del papel del Estado entre el antiguo régimen y el que había implantado la Revolución. Y una de las dependencias de la administración pública que más reformas tuvo, de conformidad con los cambios mencionados, fue la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La reorganización de la Secretaría se efectuó, principalmente, durante el mandato del presidente Álvaro Obregón comenzó casi de inmediato, y para 1921 ya había dado frutos. La Comisión Internacional de Límites, antaño bajo la jurisdicción compartida con la Secretaría de Agricultura, pasó a depender enteramente de la SRE. Por otra parte, el Departamento Consular implantó importantes reformas en el sistema consular: los consulados generales, antiguamente clasificados en varias categorías, fueron reclasificados en dos tipos: de primera y de segunda. La primera categoría comprendió a los consulados generales situados en Nueva York, Hamburgo, Barcelona, París, Liverpool y Génova, en tanto que los de segunda fueron los que se encontraban en Nueva Orleans, El Paso, Laredo, San Francisco, Toronto, Buenos Aires, Río de Janeiro, Val-

Capítulo IX. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES EN LOS GOBIERNOS POSREVOLUCIONARIOS (1940-1988)	227
1. Organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1946...	230
2. Diferenciación y especialización de funciones en la Secretaría (1950).....	236

IX. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES EN LOS REGÍMENES POSREVOLUCIONARIOS: 1940-1988

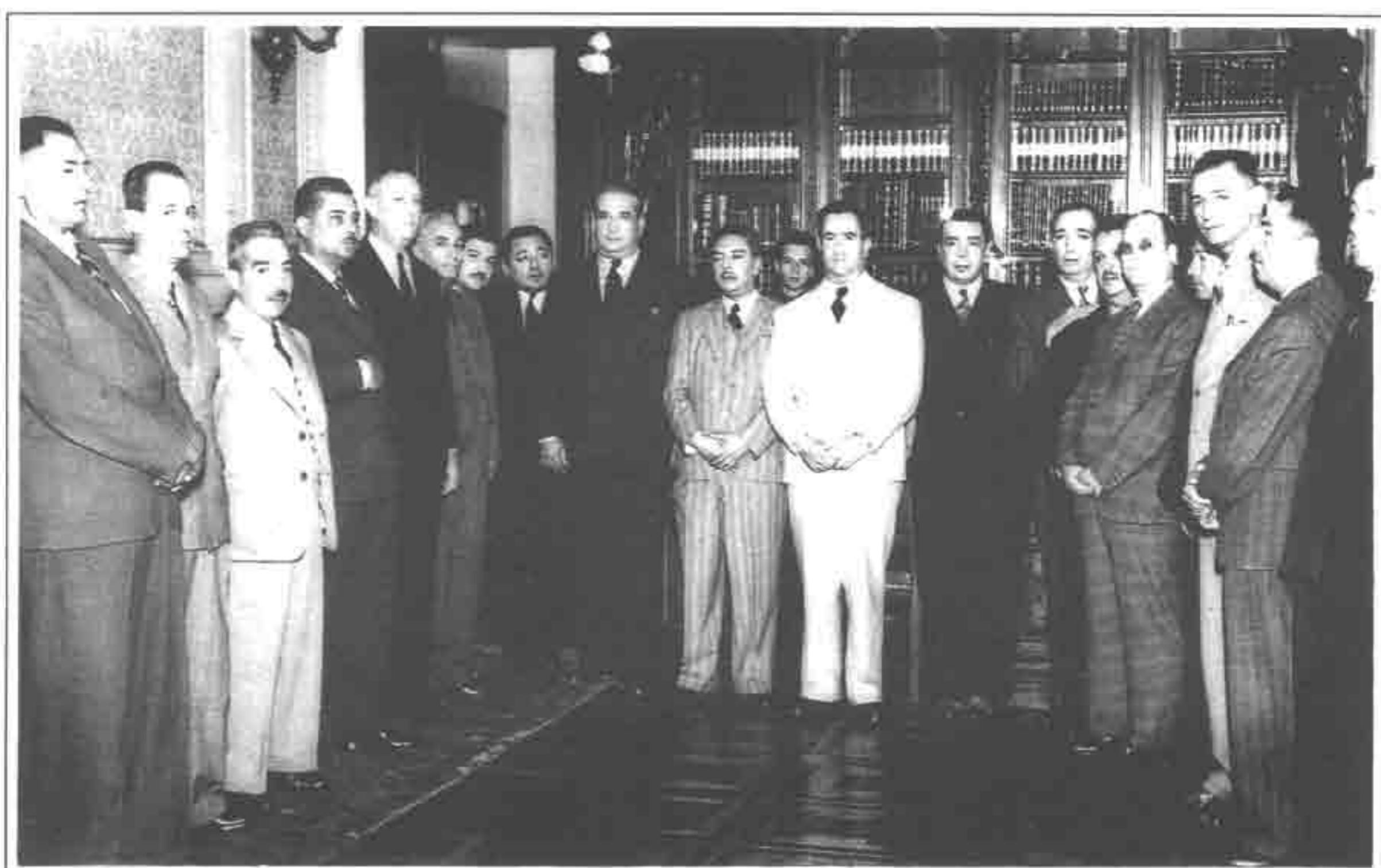
El período de gobierno de Manuel Ávila Camacho coincidió con la Segunda Guerra Mundial, en la cual México se vio involucrado con motivo del hundimiento de dos buques petroleros. Tanto las obras públicas como varios renglones de la economía, tales como el rubro ganadero, estuvieron destinados a favorecer los esfuerzos bélicos.

Debido a la expropiación petrolera, decretada durante el sexenio anterior, Ávila Camacho dedicó su tiempo a obtener arreglos con las compañías afectadas. El ataque japonés a Pearl Harbor en 1942 propició que el Departamento de Estado de Estados Unidos presionara a sus compañías petroleras para alcanzar un arreglo negociado.

El programa económico ávilacamachista se basó en el apoyo de la industria a la producción agrícola. El programa de Miguel Alemán hizo énfasis en el desarrollo industrial en sí mismo. En el ámbito internacional, México participó activamente en la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y el Pacto Militar de Río de Janeiro, pero evitó comprometerse en la guerra fría y la contienda de Corea.

El régimen de Adolfo Ruiz Cortines continuó muchos de los trabajos iniciados por Alemán. Su política exterior se manifestó opuesta a la intervención norteamericana en Guatemala, cuyo objeto era mantener a salvo los intereses económicos de la *United Fruit Company*. En contraste con Alemán, la Revolución es exaltada como valor nacional por Ruiz Cortines. Fue entonces cuando se elaboró la idea de que la Independencia trajo la libertad del país; la Reforma, la libertad espiritual; y la Revolución, la justicia social.

El escenario mundial dentro del cual se movió el gobierno de Adolfo López Mateos estuvo caracterizado por la emergencia de varios líderes de



Integrantes del Gabinete de Manuel Ávila Camacho.

países subdesarrollados, como Tito, Nehru y Nasser. Entonces la revolución cubana estaba en la fase de su culminación.

A finales del sexenio precedente se desataron varias huelgas, que repercutieron en el período presidencial de López Mateos. La más importante fue la de los ferrocarrileros, que culminó con el encarcelamiento de sus dirigentes. En esta época, quizá para evitar una difusión en gran escala de la agitación social, se desarrolló un programa de reparto agrario, sólo paralelo al de la época de Lázaro Cárdenas. Además, se amplió la cobertura del seguro social y se puso en práctica el mandato constitucional que obligaba a los patronos a compartir las ganancias con los trabajadores.

Hasta 1968 el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz había seguido a grandes líneas los trabajos iniciados en el gobierno anterior; pero debido al movimiento popular de aquel año, sufrió un viraje completo. Los sucesos de octubre en Tlatelolco han dejado una huella en la historia de México y han definido al régimen diazordacista.

Díaz Ordaz introdujo la programación en los procesos de gobierno y en el lenguaje político.

El período gubernamental de Luis Echeverría también se caracterizó por un suceso violento: el *Jueves de Corpus Cristi*. Antiguos líderes del movimiento estudiantil de 1968 fueron incorporados a los cargos públicos,



Integrantes del Gabinete de Adolfo Ruiz Cortines.

en tanto que la administración pública se movió al compás del programa de desarrollo compartido.

En esta época fue formada la Comisión Nacional Tripartita y una multitud de organismos públicos. A finales del sexenio se devaluó la moneda, luego de 20 años de estabilidad cambiaria.

José López Portillo asumió la Presidencia de la República con este legado cambiario. Las reservas petroleras sirvieron de apoyo y sustento a su gobierno. Comenzó la reforma política, a cuya cabeza se encontraba Jesús Reyes Heroles, y derivó de ella la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

En paralelo se explayó a grandes pasos la reforma administrativa, cuyo promotor principal fue el propio titular del Poder Ejecutivo. Dentro de la administración pública comenzó a funcionar la Secretaría de Programación y Presupuesto, entidad importante en los procesos gubernamentales.

Se verificaron las llamadas *Reuniones de la República*. En la quinta de ellas, López Portillo explicó la causa del endeudamiento público del país, el más cuantioso hasta entonces.*

* Enrique Suárez Gaona. *¿Legitimación revolucionaria del poder en México?* Siglo XXI Editores. México, 1987.

Miguel de la Madrid asumió la Presidencia de la República con base en un programa de renovación moral de la sociedad mexicana. Creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como custodia de este programa.

Descentralizó los servicios de agua potable y alcantarillado en favor de los gobiernos municipales y efectuó las reformas constitucionales necesarias para fortalecer el papel del municipio en México.

Los infiustos sismos de septiembre de 1985 originaron la creación del Sistema Nacional de Protección Civil, cuyo objeto era estudiar las causas de los desastres naturales y mitigar sus efectos.*

1. Organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1946

La administración pública mexicana permanecía en 1940 bajo el patrón organizativo que se le había impreso el año anterior, y así se mantendría hasta 1946, cuando fue reorganizada en su conjunto. Entre tanto, en el año mencionado se efectuaron dos cambios de gran importancia: se crearon la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Marina, a partir de lo que antaño eran dos departamentos administrativos.¹ Las restantes dependencias centralizadas de la administración pública permanecieron dentro de su marco de competencias y funciones y, entre ellas la Secretaría de Relaciones Exteriores.²

Siguiendo el patrón organizativo incremental, la administración pública mexicana no varió mucho en su configuración —en contraste con 1939— pues sólo tuvo lugar la supresión del Departamento de Asuntos Indígenas y la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y la Secretaría de Recursos Hídricos. Los cambios más sustanciales se aprecian en las competencias y funciones conferidas a sus dependencias, que se hacen más precisas y especializadas, y ameritan la expedición de una disposición general que expone

* Del autor de esta obra, Omar Guerrero.

¹ Decreto que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Decreto que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría de Marina, ambos expedidos en diciembre 31 de 1940. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Tomo V, volumen IV, pp. 433-436.

² Lucio Mendieta y Núñez, hace una breve referencia a la Secretaría de Relaciones Exteriores en su obra *La Administración Pública en Méjico*. Universidad Nacional Autónoma de Méjico. pp. 85-88. Méjico, 1942.

los grandes ramos dependientes de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, al tiempo que se desenvuelve una reglamentación muy puntual y escrupulosa de cada uno de sus deberes.³

Se dispone que a la cabeza de cada Secretaría se desempeñe un secretario, en tanto que en un Departamento lo haga un jefe. En cuanto a la primera, se establece que habrá un número variable de subsecretarios, de acuerdo al presupuesto federal. Al mismo tiempo, cada dependencia es facultada para formular sus proyectos de ley correspondientes y expedir sus reglamentos interiores.

Las facultades de la Secretaría de Relaciones Exteriores se habían perfilado de un modo muy preciso desde 1939, de modo que el arreglo de competencias de 1946 no varió mucho al respecto. La Secretaría estaba a cargo de lo siguiente:

- Relaciones con las naciones extranjeras.
- Tratados internacionales y la publicación y conservación de los mismos.
- Autógrafos de los documentos diplomáticos.
- Límites y Aguas de la Nación y cartas geográficas de la Nación donde se fijen sus límites.
- Naturalización, estadística de extranjeros y derechos de extranjería.
- Aplicación del artículo 33 constitucional (sobre expulsión de extranjeros indeseables).
- Extradiciones.
- Legalización de firmas de documentos nacionales con efecto exterior, y de documentos extranjeros con efecto en México.
- Custodia del Gran Sello de la Nación.

A estas actividades hay que añadir otras más —que habían sido incorporadas desde 1934 y continuaban vigentes—, a saber:

- Servicio exterior mexicano.
- Derechos de extranjería, de conformidad con las disposiciones constitucionales expresas en la fracción I del artículo 127 y los artículos 30 y 37.
- Exhortos internacionales.

³ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre 21 de 1946; y Reglamento de la misma de enero 2 de 1947. Secretaría de la Presidencia, *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Tomo V, volumen IV, pp. 589-603.

Además de las competencias establecidas desde 1934 y 1939, la SRE se comenzó a responsabilizar de las siguientes facultades:

- Presidir la Junta Consultiva de Tratados de Comercio.
- Crear o realizar congresos, conferencias y exposiciones en el extranjero.
- Otorgar los permisos que, conforme a la Constitución y otras leyes, le correspondan.
- Establecer relaciones con institutos de carácter internacional.
- Expedir licencias para la adquisición de bienes inmuebles en la República por extranjeros, otorgar concesiones para la explotación de recursos naturales y autorizar la constitución de sociedades comerciales por acciones, y la adquisición de bienes muebles por las mismas compañías.
- Llevar el registro estadístico de las propiedades adquiridas por los extranjeros y de las concesiones para explotar recursos naturales, así como la formación de las sociedades comerciales por acciones y de la adquisición de inmuebles efectuada por ellas.

Hay que destacar la acentuación del carácter institucional del Servicio Exterior dentro de la Secretaría, al cual, amén de su ley correspondiente, se le encendió lo siguiente:

- Velar por el buen nombre y prestigio de México en el exterior.
- Proteger a los mexicanos en el extranjero.
- Realizar funciones notariales y oficiales del registro civil de los cónsules en el extranjero.
- Cobrar los derechos consulares y otros impuestos.

Nótese que la asignación de esta tarea se atribuye al Servicio Exterior por ser una corporación especializada y profesional, una institución por excelencia dentro de la Secretaría.

Tal como lo hicimos saber antes, la SRE tuvo, en 1910, la primera experiencia de contener en su seno una dirección general: la Dirección General de Consulados. Como lo explicamos entonces, en aquella época las direcciones generales actuaban de modo descentralizado y disfrutaban de una amplia autonomía de gestión. Su funcionamiento era *mutatis mutandis*, similar al de los actuales organismos descentralizados.⁴ Pero en 1947 esta concepción había variado significativamente, y ahora

⁴Este problema lo he tratado, brevemente, en mi libro *El Estado y la Administración Pública en México*, pp. 241-258.



Construcción de la torre de la SRE en Tlatelolco (1963).

tenían un concepto jerárquico. Para entonces, la antigua organización departamental había dejado su lugar a las direcciones generales como unidades mayores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, las cuales estaban integradas por oficinas, y éstas por secciones. Era notorio, por tanto, el proceso de diferenciación interior desenvuelto en su organización:

- Subsecretaría.
- Oficialía Mayor.
- Dirección General del Servicio Diplomático.
- Dirección General del Servicio Consular.
- Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- Departamento de Información para el Extranjero.
- Dirección General de Cuenta y Administración.
- Comisión Internacional de Límites y Aguas.
- Comisión Superior del Comercio Exterior.⁵

Para entonces ya se había institucionalizado el cargo de secretario particular, tanto en apoyo del secretario, como del subsecretario.

⁵ Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. *Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos*. pp. 88-96. 1947.

Dirección General del Servicio Diplomático. Contaba con una subdirección, en apoyo de su titular, además de dos oficinas. Una era la Oficina del Servicio Diplomático, que estaba dividida en las Secciones de Asuntos Mundiales y de Asuntos Americanos, además de la Sección de Cancillería. La otra era la Oficina de Asuntos de Embajadas y Legaciones, que coordinaba las faenas que se desempeñaban directamente en el exterior. Esta Dirección General atendía lo concerniente a las relaciones políticas y culturales con el exterior, y al efecto designaba a las misiones nacionales que atendían este propósito, toda vez que se le habían confiado las reclamaciones hechas a nuestro país y lo referente a la participación de la Secretaría en los congresos, conferencias y tratados internacionales.

Asimismo, conocía de las condecoraciones nacionales y extranjeras, estaba encargada del ceremonial y la conservación del Gran Sello de la Nación. Tocaba a ella, además, el control del personal diplomático mexicano en el exterior y del extranjero en nuestro país. Hay que destacar, finalmente, la creciente carga de trabajo que representaba para esta dependencia su relación con los organismos internacionales, que se estaban multiplicando al tenor de la diferenciación de las relaciones exteriores. Muy pronto esta función reclamaría una institución especializada dentro de la SRE.

Dirección General del Servicio Consular. Esta dependencia era uno de los puentes de la Secretaría —el otro lo constituía la Dirección General del Servicio Consular, la cual tenía una configuración organizativa similar—. Además de contar con una subdirección, estaba integrada por las siguientes oficinas: de Información Consular, de Protección, de Trámite Consular, de Pasaportes y de Consulados. Sus responsabilidades estaban traducidas en una nutrida gama de funciones, comenzando por la protección y fomento del comercio exterior, la información referente al ramo y la participación en ferias y exposiciones. Le correspondía la repatriación, las indemnizaciones por causas de trabajo y los juicios sucesorios que se efectuaban fuera del país, toda vez que cuidaba de los asuntos de las empresas mexicanas en el exterior.

Estaba igualmente atenta a su tradicional tarea de expedir, visar y refrendar pasaportes, tanto de México al exterior como del exterior hacia el país, así como de extender los permisos migratorios y legalizar las firmas. Finalmente, cuidaba las más recientes responsabilidades referentes al registro civil, amén de que ejercía el control del personal consular nacional y extranjero.

Es destacable el desarrollo del servicio consular, el cual, conservando su primordial función comercial exterior, había asimilado otras tareas distintas, que le convirtieron en una institución multifuncional de concepto diverso a la Dirección General del Servicio Diplomático, que se perfeccionó únicamente en sus labores de política exterior.

Dirección General de Asuntos Jurídicos. Menos antigua que las anteriores, esta Dirección General cuidaba de un cúmulo de deberes procedentes de las nuevas funciones de la Secretaría, o del desarrollo de otras existentes. Tocaban a ella los exhortos internacionales y las solicitudes de extradición, así como la expedición de permisos a extranjeros para la formación de compañías en nuestro país y los permisos para adquirir inmuebles, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 127 constitucional. Era de su responsabilidad aplicar la legislación referente a nacionalidad y naturalización, incluyendo a los asilados políticos, y resolver controversias sobre tratados y convenios internacionales. Finalmente, tocaba a ella la compilación de las disposiciones jurídicas relativas al ramo de lo exterior y atendía las consultas jurídicas que se hacían a la SRE.

En febrero de 1941 se había formado la Comisión Demográfica Internacional, cuyo objeto era determinar la nacionalidad de los habitantes de los límites de México y Guatemala, tocando a esta dependencia representar a la Secretaría. Para atender estos deberes la Dirección General de Asuntos Jurídicos contaba con las oficinas de Extradiciones y Naturalizaciones y de Legislación, Permisos y Reglamentos, así como con la Comisión Demográfica. Además contaba con las Secciones de Nacionalidad y Naturalizaciones; de Exhortos y Extradiciones; de Reclamaciones, y la Sección del Artículo 127. Todas ellas eran partes integrantes de las oficinas antes mencionadas.

Departamento de Información para el Extranjero. Sucesáneo del antiguo Departamento de Publicidad, el Departamento de Información para Extranjeros tenía como responsabilidades el servicio de publicidad, propaganda e información del país en el extranjero. Por consiguiente, producía publicaciones en español e inglés, y tenía a su cargo la biblioteca especializada de la SRE. Además de esta última, contaba con la Oficina de Relaciones Culturales y la Oficina de Propaganda.

Comisión Internacional de Límites y Aguas. Una de las funciones históricas de la Secretaría de Relaciones Exteriores ha sido la referente a los límites territoriales, cuyo desempeño se había atribuido a la Comisión Internacional de Límites y Aguas. Esta función comprendía los límites, aguas, bancos, obras de defensa y rectificación de ríos internacionales, así

como obras en cooperación para el control y distribución de aguas internacionales con los dos países vecinos. Se trataba de una comisión permanente que contaba, para sus trabajos, con una oficina en México y otra en Ciudad Juárez. La oficina de esta última ciudad estaba integrada por las Secciones de Ingeniería, de Transportes, de Estudios y Proyectos, de Obras, de Servicios Hidrométricos y de Cálculo y Dibujo, además de la Sección Administrativa.

Comisión Superior del Comercio Exterior. Por su parte, esta entidad intersecretarial estaba dedicada a la protección del comercio exterior, particularmente en lo relativo a exportaciones, cambios y pagos, y a hacer labor de divulgación entre los comerciantes nacionales. Tenía a su cargo la coordinación de la política nacional del ramo en los organismos internacionales.

Dirección General de Cuenta y Administración. Tenía a su cargo la administración de personal y la gestión de los recursos materiales y financieros, así como la correspondencia y el archivo.

Para lograr un mayor nivel de coordinación, el subsecretario conducía los aspectos técnicos de la Secretaría, especialmente los renglones jurídicos, políticos y comerciales, en tanto que el oficial mayor llevaba la batuta administrativa, además de cuidar de la publicidad y la propaganda.

2. Diferenciación y especialización de funciones en la Secretaría (1950)

A mediados de siglo era perceptible la velocidad del crecimiento y de la diferenciación dentro de la Secretaría, que había asumido parcialmente una organización departamental dentro de sus direcciones generales.⁶ Al mismo tiempo se precisaron con mayor claridad las actividades funcionales inherentes a cada una de las direcciones generales, de modo que la Dirección General del Servicio Diplomático se especializaba en las relaciones políticas exteriores, la administración del Cuerpo Diplomático nacional, la atención a las reclamaciones hechas al país y la participación en organismos y congresos internacionales. En contraste, la Dirección General del Servicio Consular se encargaba especialmente de la protección de los mexicanos en el exterior, del comercio externo, del registro civil, de la expedición de pasaportes y del movimiento migratorio. Por su parte, la

⁶ Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, *Directorio del Gobierno Federal: Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.* pp. 101-146. 1950.



Acuerdo entre México y EUA para la devolución de piezas arqueológicas. Firmantes: el secretario Antonio Carrillo Flores y el embajador de EUA (1970).

Dirección del Ceremonial servía de conducto entre las misiones diplomáticas extranjeras y la propia Secretaría, es decir, se ocupaba de la presentación de credenciales de los embajadores y ministros extranjeros, de las audiencias que el Cuerpo Diplomático de otros países solicitaba con el jefe del Ejecutivo o el titular del ramo, y tramitaba las franquicias diplomáticas y todos los documentos relacionados con la identificación de los representantes de otras naciones.

La Dirección General del Servicio Diplomático había abandonado la organización seccional y adoptado una configuración departamental. Tenía un Departamento de Asuntos Políticos, junto con el Departamento de Organismos Internacionales y el Departamento de Cancillería, que hasta hacia poco era una sección. El Departamento Político estaba organizado o por secciones con carácter geográfico: una atendía a Estados Unidos y Canadá, otra lo hacía con Centroamérica y el Caribe, y una más con Asia y Europa; había también una sección de Asuntos de la Posguerra. El Departamento de Organismos Internacionales tenía relación con una multitud de entes de este carácter, tales como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, por citar dos de los más conspicuos. Finalmente, el Departamento de Cancillería contaba con secciones para dedicarse a los tratados y convenios, así como

a las relaciones culturales y condecoraciones, y a la correspondencia diplomática y al archivo.

La Dirección General del Servicio Consular contaba también con departamentos y oficinas. Entre los primeros estaban los Departamentos de Información Consular y de Protección, Sucesiones e Indemnizaciones, que antes eran las secciones del mismo nombre, además del Departamento del Personal Consular y el Departamento de Migración. Con respecto a las oficinas, una de ellas estaba dedicada a la expedición de los pasaportes, otra era la Oficina de Trabajadores Agrícolas Mexicanos, que se había formado en atención al convenio firmado con Estados Unidos en agosto de 1949, y cuyo objeto era la regularización y la protección de los trabajadores mexicanos dedicados a las faenas del campo en aquel país.

Contrastando con el crecimiento vertical y jerárquico de estas dos dependencias de la Secretaría, la Dirección General de Asuntos Jurídicos había conservado su configuración organizativa seccional. Mantenía las Secciones de Nacionalidad y Naturalización, de Exhortos y Extradiciones y de Reclamaciones, Juicios y Consultas. Sin embargo, se habían integrado las nuevas Secciones de Formación de Sociedades y Adquisición de Inmuebles, y la de Amparos, Legislación, Jurisprudencia y Estadística.

Hay que destacar la labor editorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a cargo del Departamento de Información para el Extranjero, el cual había producido las memorias de labores de la misma, así como el *Archivo Histórico Diplomático* y el *Anuario Bibliográfico Mexicano*.

La diversificación y especialización habida en el seno de la organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores era el producto de la multiplicación de sus labores diplomáticas y consulares, amén de otras fórmulas de vinculación con otros países, de modo que la externación de la Secretaría a través de sus misiones y consulados era igualmente diversificada y especializada. Hay que resaltar que, para entonces, se hacía ya una distinción entre legación y embajada, y el país contaba con legaciones en los siguientes países: Bélgica, Checoslovaquia, Dinamarca, Holanda, Líbano, Noruega, Polonia, Portugal, Suecia y Suiza. En cuanto a embajadas, éstas operaban en Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Haití, Honduras, Inglaterra, Italia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay, Unión Soviética y Venezuela. Todas estas misiones estaban a cargo de la Dirección General del Servicio Diplomático, la cual se encargaba, además, de aquellas otras referentes a una multitud de organismos internacionales. Estas labores multiplicaban sus fatigas y propiciaron una posterior separación

de este último renglón de sus competencias.

Esta diversificación y especialización, así como las diferencias entre los países con los cuales se mantenían relaciones diplomáticas, había determinado una combinación disímil de los cargos de los Cuerpos Diplomático y Consular. En las embajadas, la cabeza era el embajador extraordinario y plenipotenciario, y en su auxilio había un número variable de consejeros, cónsules y una clasificación de cancilleres, secretarios y agregados. Por ejemplo, la Embajada de Estados Unidos contaba con 12 cónsules, tres secretarios, un vicecónsul y 12 agregados —militares, navales y civiles—. Además, había un consejero financiero y otro jurídico, e incluso un contador fiscal.

CUADRO 18

TITULARES DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES EN EL PERÍODO DE LOS GOBIERNOS POSREVOLUCIONARIOS (1940-1988)

TITULARES	PERÍODOS DE GESTIÓN
Ezequiel Padilla	De diciembre lo. de 1940 a octubre lo. de 1945
Francisco Castillo Nájera	De octubre lo. de 1945 a noviembre 30 de 1946
Jaime Torres Bodet	De diciembre lo. de 1946 a julio 31 de 1951.
Manuel Tello	De agosto lo. de 1951 a noviembre 30 de 1952
Luis Padilla Nervo	De diciembre lo. de 1952 a noviembre 30 de 1958
Manuel Tello	De diciembre lo. de 1958 a marzo 30 de 1964
José Gorostiza	De abril lo. de 1964 a noviembre 30 de 1964
Antonio Carrillo Flores	De diciembre lo. de 1964 a noviembre 30 de 1970
Emilio O. Rabasa	De diciembre lo. de 1970 a 1975
Alfonso García Robles	1975 - 1976

HISTORIA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

TITULARES	PERÍODOS DE GESTIÓN
Santiago Roel	1976 - 1979
Jorge Castañeda y Álvarez	1979 - 1982
Bernardo Sepúlveda Amor	1982 - 1988

NOTA: Los encargados del Despacho durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho fueron el subsecretario Manuel Tello y el oficial mayor Pablo Campos. En el gobierno de Miguel Alemán Valdés, fueron el subsecretario Manuel Tello y el oficial mayor Alfonso Guerra. Durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, fue el subsecretario José Gorostiza. Durante el gobierno de Adolfo López Mateos, fue el subsecretario José Gorostiza. Finalmente, el encargado del Despacho durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, fue el subsecretario Gabino Fraga.

FUENTE: Secretaría de Relaciones Exteriores. *Secretarios y encargados del Despacho de Relaciones Exteriores: 1821-1973*. E información proporcionada por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.

En lo que se refiere a las legaciones, su cabeza seguía siendo el enviado extraordinario y ministro plenipotenciario. La legación más grande era la de Portugal, que estaba integrada por tres secretarios, cuatro cancilleres y un empleado auxiliar.

No menos diversificado había sido el crecimiento de los consulados mexicanos en otros países. La Secretaría de Relaciones Exteriores los había instalado en Argentina, Bolivia, Bélgica, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, Chile, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Holanda, Italia, Japón, Mónaco, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, República Dominicana, Líbano, Suiza, Uruguay, Unión Soviética y Venezuela.

Dirección General de Organismos Internacionales. En 1951 fue creada la Dirección General de Organismos Internacionales, como un desprendimiento de la Dirección General del Servicio Diplomático. Esto se debió, posiblemente, a la multiplicación de los organismos internacionales y a la necesidad consecuente de que nuestro país estuviera representado en ellos. Por un lado, esta aseveración es corroborada por la organización misma que se imprimió a su gestión interna a través de las siguientes secciones: Organización de las Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Oficina Internacional del Trabajo, Corte Internacional de Justicia, Unión Postal Universal y UNESCO. A éstas hay que añadir la Sección de Conferencias y Congresos, así como las



Alfonso García Robles, Premio Nóbel de la Paz 1982.

relativas a la ONU para la Alimentación y la Agricultura, la Organización de la Aviación Civil Internacional y la Organización Mundial de la Salud.⁷

Por otro lado, con respecto a las representaciones en los organismos internacionales, la Secretaría estableció las de carácter permanente en la mayoría de las antes mencionadas, así como la del Consejo Interamericano Económico y Social. Sin embargo, las relaciones también se extendían a otras organizaciones: Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas; Federación Cafetera Centroamérica-Méjico; Consejo Interamericano Económico y Social; Instituto Interamericano de Estadística; Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; Oficina Internacional para la Publicación de Tarifas; Unión Internacional para la Protección de la Propiedad Industrial; Oficina Internacional de Pesas y Medidas; Organización Internacional de Meteorología; Instituto Panamericano de Geografía e Historia; Consejo Interamericano Cultural; Corte Permanente de Arbitraje; Comité Jurídico Interamericano; Comisión Internacional de Mujeres; Instituto Indigenista Interamericano; Oficina Sanitaria Pa-

⁷ Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. *Directorio del Gobierno Federal: Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial*, pp. 97-143. 1951.

namericana; Comité Internacional de Medicina y Farmacia Familiar; Unión Postal de las Américas y España; Unión Internacional de Telecomunicaciones; Oficina Interamericana de Radio.

Esta organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores se conservó hasta 1957,⁸ en la víspera de la expedición de un nuevo arreglo de las Secretarías de Estado.

A partir de 1917, las competencias de la Secretaría de Relaciones Exteriores sufrieron un proceso de desarrollo incremental, que se prolongó hasta 1957. Sus actividades, en este período, y como herencia del siglo anterior, se fundamentaron en el ejercicio de la diplomacia y la labor consular, como ejes funcionales básicos de su objeto. A ellas hay que añadir la atención a las reclamaciones extranjeras y la participación en congresos internacionales. Después, como efecto del nacimiento de nuevos Estados y de organismos internacionales multilaterales, aquellas actividades se extendieron vertiginosamente, pero bajo el mismo patrón acumulativo. También crecieron las relaciones culturales y se hizo necesario ejercitar el registro civil mexicano en el extranjero, en beneficio de los nacionales. Todas estas tareas eran propias de la Secretaría en diciembre de 1956, cuando se llevó a cabo un nuevo arreglo de la Administración Pública mexicana.

3. Reorganización de la Administración Pública Mexicana (1958)

Desde 1946, año en que fueron creadas la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la administración pública no había tenido ningún incremento de nuevas instituciones dentro de su sector centralizado. En diciembre 24 de 1958 ocurrió una de las transformaciones más trascendentales de la administración pública. La antigua Secretaría de Bienes Nacionales fue convertida en la Secretaría del Patrimonio Nacional, y la Secretaría de Obras Públicas fue bifurcada en dos nuevas instituciones: la Secretaría de Obras Públicas y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. También se crearon dos

⁸ Hay dos libros que tratan sobre la Secretaría de Relaciones Exteriores en esta época: *Organización Administrativa y Política de la República Mexicana*, de Roberto Chellet Osante, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pp. 65-67. México, 1955. Y *The Mexican Government Today*, de William Tucker, Minneapolis, University of Minnesota Press. pp. 182-191. 1957.

**Capítulo IX. LA SECRETARÍA DE RELACIONES
EXTERIORES EN LOS GOBIERNOS
POSREVOLUCIONARIOS (1940-1988)**

3. Reorganización de la Administración Pública Mexicana (1958)	242
4. Reforma de la Administración Pública y sus efectos en la Secretaría de Relaciones Exteriores (1965-1978)	244
5. Transformación de la Administración Pública en 1976 y su impacto en la Secretaría de Relaciones Exteriores	258
6. Reorganización de la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1979: la configuración regional	260
7. Reestructuración de la Administración Pública en 1982 y su repercusión en la Secretaría de Relaciones Exteriores	265

namericana; Comité Internacional de Medicina y Farmacia Familiar; Unión Postal de las Américas y España; Unión Internacional de Telecomunicaciones; Oficina Interamericana de Radio.

Esta organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores se conservó hasta 1957,⁸ en la víspera de la expedición de un nuevo arreglo de las Secretarías de Estado.

A partir de 1917, las competencias de la Secretaría de Relaciones Exteriores sufrieron un proceso de desarrollo incremental, que se prolongó hasta 1957. Sus actividades, en este período, y como herencia del siglo anterior, se fundamentaron en el ejercicio de la diplomacia y la labor consular, como ejes funcionales básicos de su objeto. A ellas hay que añadir la atención a las reclamaciones extranjeras y la participación en congresos internacionales. Después, como efecto del nacimiento de nuevos Estados y de organismos internacionales multilaterales, aquellas actividades se extendieron vertiginosamente, pero bajo el mismo patrón acumulativo. También crecieron las relaciones culturales y se hizo necesario ejercitar el registro civil mexicano en el extranjero, en beneficio de los nacionales. Todas estas tareas eran propias de la Secretaría en diciembre de 1956, cuando se llevó a cabo un nuevo arreglo de la Administración Pública mexicana.

3. Reorganización de la Administración Pública Mexicana (1958)

Desde 1946, año en que fueron creadas la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la administración pública no había tenido ningún incremento de nuevas instituciones dentro de su sector centralizado. En diciembre 24 de 1958 ocurrió una de las transformaciones más trascendentales de la administración pública. La antigua Secretaría de Bienes Nacionales fue convertida en la Secretaría del Patrimonio Nacional, y la Secretaría de Obras Públicas fue bifurcada en dos nuevas instituciones: la Secretaría de Obras Públicas y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. También se crearon dos

⁸ Hay dos libros que tratan sobre la Secretaría de Relaciones Exteriores en esta época: *Organización Administrativa y Política de la República Mexicana*, de Roberto Chellet Osante, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pp. 65-67. México, 1955. Y *The Mexican Government Today*, de William Tucker, Minneapolis, University of Minnesota Press. pp. 182-191. 1957.

nuevas dependencias: la Secretaría de la Presidencia y el Departamento de Turismo.⁹

Por su parte, desde 1939 la Secretaría de Relaciones Exteriores no había sufrido un añadido de competencias tan sustancioso como en esta época. Permaneció efectuando sus faenas relacionadas con las relaciones exteriores y el Servicio Exterior, tanto en el ramo diplomático como en el consular; intervenía en congresos y conferencias internacionales; se ocupaba del control de la adquisición de inmuebles por parte de extranjeros, así como de la explotación de los recursos nacionales por estos mismos; supervisaba las sociedades comerciales e industriales que formaban ellos mismos.¹⁰ Pero ahora había sido facultada para ejercitar nuevas actividades:

- Adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero.
- Recabar en el extranjero la información útil para la producción agrícola e industrial del país, relativa a las labores de cooperación, intercambio y comercio internacionales.
- Apoyar al Departamento de Turismo en la promoción de este ramo.
- Promover el comercio exterior, en colaboración con la Secretaría de Industria y Comercio.

La nueva disposición que daba arreglo a la administración pública adscribió el comercio exterior a la Secretaría de Industria y Comercio, antaño Secretaría de la Economía Nacional, pero en asociación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Hay que resaltar que esta especial situación fue restando las facultades que al respecto había tenido de antiguo la SRE, y

⁹ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre 24 de 1958. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Tomo V, volumen V, pp. 155-173.

¹⁰ Es muy pertinente mencionar que, en 1958, Gabino Fraga, destacado especialista en derecho administrativo, había formulado un interesante proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Mexicana que, entre otros adelantos muy significativos, proponía que esta disposición abarcara a las Secretarías, Departamentos, Organismos Descentralizados y Empresas Públicas; además, proponía la creación de la Secretaría de Planeación e Inversiones. En lo que atañe a la Secretaría de Relaciones Exteriores, Fraga consideraba entre sus competencias, la de dirigir la política demográfica en lo relativo a migración, repatriación, colonización y movimiento interior de la población, así como el turismo, en asociación con la Secretaría de Economía. *Revista de Administración Pública*, edición especial en memoria de Gabino Fraga. pp. 381-404. Noviembre, 1982.

haciendo de la Industria y Comercio una especie de Secretaría de relaciones comerciales internacionales.

4. La reforma de la administración pública y sus efectos en la Secretaría de Relaciones Exteriores (1965-1978)

El desarrollo de la administración pública de 1965 a 1988 sería inexplicable si no se toma en consideración la reforma administrativa impulsada durante tres gobiernos posrevolucionarios. Puede considerarse como fecha de inicio de dicha reforma el 9 de abril de 1965, fecha en que fue constituida la Comisión de Administración Pública (CAP). No hay lugar aquí para hacer un análisis, ni siquiera breve, de la reforma administrativa, de modo que nos ceñiremos a una panorámica muy general, y siempre en relación directa con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Uno de los trabajos más importantes que llevó a cabo la CAP fue la elaboración de un diagnóstico de la situación vigente en la administración pública.¹¹

A grandes rasgos, el concepto de la reforma administrativa no se definió como un “estado de cuenta” de las estructuras del gobierno, ni consistió en la revisión de algunos de sus procesos administrativos. Todo lo contrario, se le concibió como la renovación continua de las estructuras y los procedimientos de la administración pública. Uno de los trabajos de la CAP se orientó a detectar fallas funcionales, entre las que destacaban algunas que procedían de una aplicación inadecuada de la disposición de 1958, especialmente las funciones concurrentes por duplicación y un número excesivo de funciones por exclusión. En cuanto a la duplicidad, era patente que la falta de coordinación producía que dos dependencias de la administración pública tuvieran la misma función; con referencia a las funciones por exclusión, se visualizó la existencia de imprecisiones motivadas por la asignación genérica de funciones a algunas dependencias o porque éstas, al no estar expresamente atribuidas, se asignaron a otra. Además, algunas actividades plasmadas en aquella disposición no se cumplían; y otras, no señaladas en ella, eran efectivamente realizadas. Finalmente, el planteamiento de las funciones de la administración pública no se actualizaba a la velocidad que lo exigía el ritmo de desarrollo del país.

¹¹ Comisión de Administración Pública. Secretaría de la Presidencia. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*. México, 1977. Entre los miembros de la Comisión destacan personas bienhechoras para el arte y la ciencia de la administración pública hasta nuestros días. Nos referimos a Fernando Solana, Gustavo Martínez Cabañas, Pedro Zorrilla Martínez, Alejandro Carrillo Castro y Miguel Duhalt Kraus.

En cuanto a los procedimientos inherentes a la gestión interna, se encontró que el procesamiento y las operaciones interiores seguían un curso de aplicación e implantación continua marcada por el empirismo; y en lo tocante a los centros de decisión y mecanismos de coordinación entre las Secretarías de Estado, era notoria una excesiva concentración de decisiones en el titular del Ejecutivo y en una multitud de comisiones intersecretariales y multidependientes. Además, había un desuso de la unidad de mando, en perjuicio del despacho de instrucciones y de la asunción correlativa de responsabilidades.

Todas estas consideraciones constituyeron un valioso flujo de información, que se tradujo en una gran cantidad de medidas orientadas a mejorar a la Administración Pública Mexicana en sus diversos aspectos: organización, funciones, coordinación, dirección, gestión interna, administración de personal, sistemas de control y evaluación, recursos materiales y sistemas de información, entre otros. Todo esto, en distintos grados y medidas, era perceptible también en la Secretaría de Relaciones Exteriores, tal como lo vamos a observar en adelante.

Uno de los problemas que seguramente más impresionaron a la CAP fue la carencia de información general sobre la Administración Pública Mexicana, pues ella misma había propuesto la elaboración de la Guía de la Organización del Gobierno Mexicano.¹² En contraste, en 1969-1970 la Administración Pública Mexicana, y particularmente la SRE, tenían mucho que decir respecto a su desarrollo y diferenciación.¹³

En este bienio la Secretaría de Relaciones Exteriores estaba organizada con base en direcciones generales, cuyo número se había incrementado a 11 dependencias.¹⁴ El crecimiento más visible era patente en el área dedicada a las actividades funcionales, la cual estaba constituida por las siguientes direcciones generales:

¹² La década 1958-1967 es posiblemente una de las más oscuras acerca del panorama general de la Administración Pública Mexicana. Ciertamente hay estudios monográficos y exámenes parciales o sectoriales sobre la misma, pero faltan estudios generales que ofrezcan una visión de conjunto. En contraste con otras épocas, parece que no hay directorios, manuales ni textos que, como en tiempos anteriores, nos informen sobre la organización de la administración pública. La propia Secretaría de Relaciones Exteriores expidió su sexto reglamento interior en noviembre 26 de 1940, y no fue sino hasta diciembre 2 de 1975 cuando apareció el séptimo. Dirección de Presupuesto. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Evolución de la Estructura Administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores. El Servicio Exterior Mexicano*. pp.132-142. México,1987.

¹³ Comisión de Administración Pública, Secretaría de la Presidencia. *Manual de Organización del Gobierno Federal: 1969-1970*. México, 1970.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 179-193.



Edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

- Servicio Diplomático.
- Servicio Consular.
- Ceremonial.
- Asuntos Jurídicos.
- Límites y Aguas Internacionales.
- Asuntos de Trabajadores Migratorios.
- Organismos Internacionales.
- Organismos de Promoción Internacional de Cultura.
- Relaciones Culturales.

En cuanto a las direcciones generales dedicadas a las actividades institucionales, éstas eran dos:

- Cuenta y Administración.
- Prensa y Publicidad.

Direcciones en Jefe. Como dictan los cánones de la teoría de la organización, en la medida en que una institución administrativa se diferencia internamente más y más, surgen problemas de coordinación y de unidad de dirección, y por consiguiente se requiere crear órganos dedicados a este empeño. Y así fue: dos Subsecretarías estaban a cargo de agrupar y coordinar a las direcciones generales; una atendía los asuntos bilaterales, otra los multilaterales. Su perfil organizativo, pues, respondía al tipo de relación exterior del caso. La novedad, sin embargo, fue que, entre las subsecretarías y las direcciones generales se situó a los directores en jefe —en número de cuatro—, para colaborar con el titular del ramo en el estudio y despacho de los asuntos que se les encomendaran, y para supervisar y coordinar el desempeño de las direcciones generales cuya encomienda se les confiara. Hay que resaltar que esta instancia de autoridad era exclusiva de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pues correspondía a sus necesidades y no fue desenvuelta por ninguna otra dependencia de la administración pública.

En contraste con los subsecretarios, cuya agrupación de direcciones generales era fija, para los directores en jefe permaneció abierta en atención a las circunstancias del caso. Así, en tanto que las tres últimas direcciones generales enlistadas se situaron bajo la conducción del subsecretario de Asuntos Multilaterales y Culturales, todas las restantes —más antiguas y desenvueltas— se confiaron al subsecretario de Asuntos Bilaterales, salvo las Direcciones Generales del Ceremonial y de Prensa y Publicidad, que dependían directamente del secretario del ramo. La función de las Subsecretarías, además de asistir al secretario

de Relaciones Exteriores, era la de cumplir tareas propias. Así, el subsecretario de Asuntos Bilaterales presidía a la Comisión del Personal del Servicio Exterior y firmaba los certificados de nacionalidad mexicana. El otro subsecretario, más circunscrito a la noción tradicional del cargo, asistía al titular del ramo en asuntos internacionales, multilaterales y de cultura.

Consultoría Jurídica. Una función similar ejercitaba el consultor jurídico, quien supervisaba y coordinaba el trabajo de la Dirección de Asuntos Jurídicos, al tiempo que asesoraba a los altos funcionarios de la Secretaría en las materias de su ramo.

Consejo Nacional de Comercio Exterior. La antigua Comisión Superior de Comercio se convirtió en el Consejo Nacional del Comercio Exterior. Contaba con una secretaría permanente, dedicada al despacho de los negocios del Consejo, a la cual le tocaba estudiar los asuntos del comercio exterior, proponer la integración de las comisiones de comercio y fungir como Dirección General de Relaciones Comerciales y, por tanto, atender las consultas hechas por las representaciones mexicanas en el exterior.

El desarrollo de la Secretaría seguía centrado en torno a las funciones diplomáticas, consulares y relativas al derecho internacional, de modo que en el centro de su organización seguían desempeñándose las Direcciones del Servicio Exterior, del Servicio Consular, del Ceremonial y de Asuntos Jurídicos. Por consiguiente, las actividades de cada cual variaron por incremento, de modo que la Dirección General del Servicio Diplomático continuaba siendo el canal para la transmisión



Ezequiel Padilla.

de instrucciones a las representaciones en el extranjero, al tiempo que promovía la ejecución de proyectos de asistencia técnica bilateral. También estaba encargada de tramitar los permisos de tránsito para las embarcaciones navales extranjeras, y de sobrevuelo para aeronaves militares por el espacio aéreo nacional. Finalmente, se desempeñaba como Secretaría de la Orden del Águila Azteca y como la sección mexicana de la Comisión México-EUA para el Desarrollo y la Amistad Fronterizos.

La Dirección General del Servicio Consular había asumido la colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional, en lo referente al control de la prestación del servicio militar por parte de los ciudadanos mexicanos que estuvieron fuera del país. Además, protegía a los trabajadores agrícolas emigrantes, representándolos y atendiendo sus solicitudes de legalización y repatriación. Finalmente, desempeñaba la Secretaría de la Comisión Intersecretarial de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social.

Por su parte, la Dirección General de Asuntos Jurídicos tenía como nueva función el trámite de las exenciones fiscales acordadas con base en la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas. Finalmente, la Dirección General del Ceremonial, que dependía del titular del ramo, se encargaba de muchas de las ceremonias en las que participaban altos funcionarios de la Secretaría o el presidente de la República.

En 1970 había varias instituciones de reciente creación.

Dirección General de Límites. Esta dependencia tuvo su origen en la Comisión de Límites y Aguas Internacionales, de la que dimos cuenta en su lugar. Sus deberes eran, principalmente, los concernientes a los asuntos, negociaciones, tratados y convenciones sobre límites y aguas internacionales. Actuaba como órgano técnico consultivo de la Secretaría en sus relaciones con las secciones mexicanas de las Comisiones Internacionales de las mismas materias. Además, colaboraba en las obras públicas que se realizaban en áreas fronterizas y aguas internacionales.

Dirección General de Trabajadores Migratorios. Por idéntico procedimiento incremental, una antigua oficina se tornó en la Dirección General de Trabajadores Migratorios, constituida para atender lo referente a la fuerza laboral de mexicanos en Estados Unidos y proponer los convenios del caso. Representaba a los trabajadores en el extranjero, y efectuaba estudios e investigaciones sobre su situación social y su ubicación geográfica. Es evidente que, en varios aspectos, sus responsabilidades y las de la Dirección General del Servicio Consular se traslapaban, pero no en la

función de secretaría que ejercitaba para la Comisión Intersecretarial de Gobernación y Relaciones Exteriores.

Comisión de Personal del Servicio Exterior. Esta Comisión, cuyo papel era el de someter a la consideración del secretario de Relaciones Exteriores las recomendaciones para el ascenso, traslado, disponibilidad, retiro, medidas disciplinarias, licencias y vacaciones de los miembros de carrera y los empleados de la propia Secretaría, tenía a su cargo el procesamiento de la información sobre vacantes en las categorías de vicecónsul, cónsul de cuarta y tercera; también debía asesorar sobre el ingreso al Servicio Exterior y vigilar la rotación obligatoria del personal de la Secretaría cada cinco años.

El desarrollo externo de la organización de la Secretaría era evidente, pues México contaba con 213 representaciones en otros países y en organismos internacionales. La Secretaría administraba 51 embajadas, cuatro delegaciones permanentes ante organismos internacionales, 14 consulados generales, 38 consulados y 106 consulados honorarios. Las relaciones exteriores habían derivado en la instalación de misiones en otros países, tales como Filipinas, Finlandia, Ghana, Indonesia, Jamaica, Líbano, República Árabe Unida y Turquía. Por su parte, las delegaciones permanentes estaban en la ONU, OEA, UNESCO y FAO.

En 1973 se habían introducido varios cambios en la organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con motivo del desarrollo de nuevas actividades. Por este motivo se formó la Consultoría General en Materia Consular, la cual dependía directamente del secretario del ramo, y se creó la Dirección General de Biblioteca y Archivo. El resto de la estructura administrativa se conservó de un modo similar a 1970, pues las Subsecretarías y la Oficialía Mayor agrupaban un número variable de direcciones generales, toda vez que los dos subsecretarios dejaron de tener cargos específicos. Sin embargo, a ambos se les confiaron tareas concretas, de modo que el primero presidía la Comisión de Personal del Servicio Exterior y atendía los renglones de asuntos jurídicos y organismos internacionales en lo relativo a lo económico y lo legal. El otro subsecretario presidía a la Comisión Interna de Administración y estaba a cargo del despacho de los asuntos de carácter diplomático, consular, cultural, de cooperación técnica y de límites de aguas internacionales, además de representar al país en las reuniones internacionales, cuando así lo decidiera el secretario de Relaciones Exteriores.¹⁵

¹⁵ Dirección General de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. *Manual de Organización del Gobierno Federal. Dos tomos. Tomo I*, pp. 339-354. México, 1973.

La Consultoría General en Materia Consular tenía a su cargo la asesoría consular al titular del ramo, así como a los subsecretarios y al oficial mayor, elaborando al efecto los dictámenes y resoluciones que se le solicitaban.

Uno de los acontecimientos administrativos más importantes de esta época fue el esfuerzo realizado para el mejoramiento de la organización y los sistemas de trabajo en las Secretarías de Estado, amén del interés por superar sus procedimientos de gestión interna. Ello originó una variedad de entidades de desarrollo administrativo en el seno de las Secretarías, departamentos y organismos descentralizadas, como la Comisión Interna de Administración (CIDA), que en la Secretaría de Relaciones Exteriores fue la institución encargada de proponer las reformas necesarias a la administración de la Secretaría, de seleccionar y capacitar al personal adscrito a la misma, y de servir de enlace con la Secretaría de la Presidencia en lo relativo a la uniformidad de las medidas de reforma interna en las dependencias de la administración pública. Su brazo ejecutor era la Unidad de Organización y Métodos, cuyas labores eran los estudios de mejoramiento interior de la administración de la SRE. Esta unidad estaba adscrita a la Dirección General de Cuenta y Administración. También dependiente de ésta se desempeñaba la Unidad de Programación, cuyos deberes eran los de planificar las actividades de la Secretaría, con miras a optimizar los recursos disponibles para los fines que debía atender.

Finalmente, en beneficio de los usuarios de los servicios de la Secretaría, fue constituida la Unidad de Orientación e Información al Público.

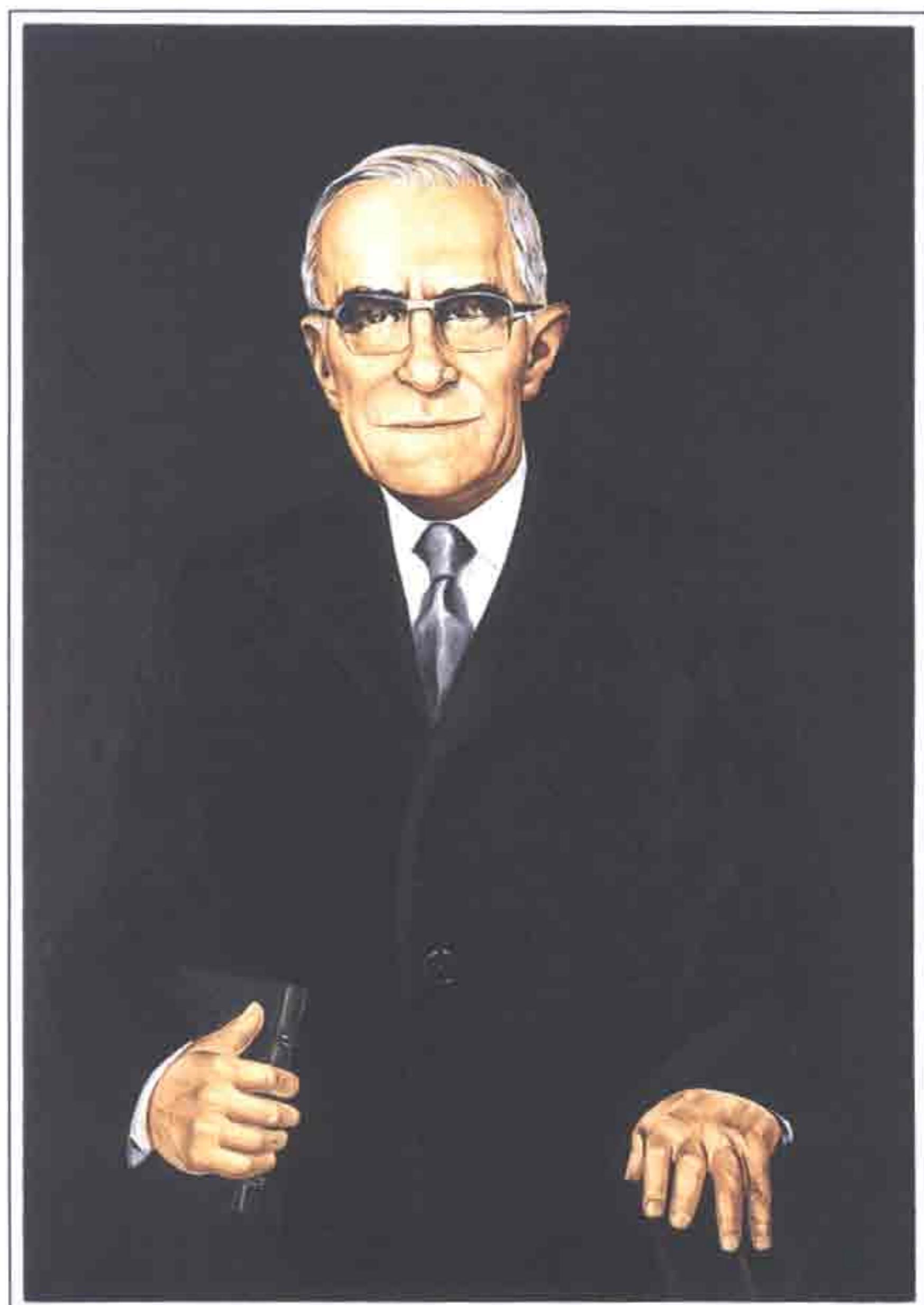
Dentro de las tendencias antes anunciadas, en el sentido de introducir mejoras en la organización y gestión interna de la Secretaría, en 1975 se dio el arreglo interior.¹⁶ Así, a las obligaciones del secretario se añadió la de expedir manuales de organización y procedimientos. También se le asignaron funciones no delegables en sus colaboradores —entre otras muy importantes—, como asistir al presidente de la República en el manejo de las relaciones exteriores, informar a las Cámaras del Congreso acerca de las labores y presidir la Comisión de Administración Interna.

Hay que subrayar que se retornó a la práctica de asignar cargo a los subsecretarios, de modo que había un subsecretario dedicado a asuntos multilaterales y económicos internacionales, cuyas competencias eran colaborar con el secretario en la formulación de los lineamientos generales

¹⁶ Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de septiembre 18 de 1975. *Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, pp. 116-125. 1982.

de la política exterior en asuntos específicos. En esta calidad estaba facultado para dar instrucciones a las direcciones en jefe adscritas a su potestad, particularmente a la de Organismos Internacionales y Asuntos Económicos Internacionales. Además, de él dependía la Comisión de Personal del Servicio Exterior.

Otro subsecretario atendía los asuntos bilaterales, consulares, los de límites y aguas internacionales y los jurídicos, y por lo tanto asistía al titular del ramo en estas materias, particularmente en las relaciones de México con otros Estados, en la cooperación técnica y en el renglón consular. Instruía a las direcciones en jefe de Asuntos Políticos Bilaterales, Consulares y de Límites y Aguas.



José Gorostiza Alcalá.

En enero de 1976 se creó la Subsecretaría de Asuntos y Estudios Internacionales, cuyos deberes no se especificaron, de una manera explícita; además, su título no externaba el objeto de su constitución.¹⁷

Hay que resaltar, como hemos anotado, que los directores en jefe ya no estaban subordinados directamente al secretario, sino a los subsecretarios, y que ahora atendían asuntos específicos de los diversos ramos de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Ahora, con este papel especializado, servían de puente entre las subsecretarías y las direcciones generales que habían pasado a su jurisdicción de competencias. En suma, se habían convertido en un nuevo nivel jerárquico dentro de la organización de la SRE.

Los directores en jefe, además, se transformaron en auxiliares del subsecretario en los ramos tocantes a su cargo, al tiempo que estaban autorizados para dar instrucciones a las direcciones generales. Su nuevo diseño les daba la tarea de coordinación de estas direcciones. Así, la Dirección en Jefe de Asuntos Políticos Bilaterales conducía las labores de las Direcciones Generales del Servicio Diplomático, del Servicio Consular, y de Aguas y Límites Internacionales. Las direcciones en jefe también servían de entidades de estudio para la formación de los lineamientos de la política exterior, en su respectivo ramo.

El director en jefe de Organismos Internacionales dirigía los trabajos de la Dirección General de Organismos Internacionales; el director en jefe de Asuntos Económicos Internacionales, a la Dirección General de Asuntos Económicos Internacionales; el director en jefe de Asuntos Culturales y de Cooperación Técnica Internacional, a la Dirección General del mismo nombre; finalmente el director en jefe de Asuntos Jurídicos coordinaba a la Dirección General del mismo nombre. Sin embargo, en estos casos no existía la necesidad de coordinación, porque sólo había una entidad subordinada y, más bien, parecía tratarse de una duplicación de competencias y funciones.

Para entonces ya estaba en operación el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, que en su origen había sido creado para ofrecer cursos de capacitación al personal del Servicio Exterior y de la Secretaría, y para realizar funciones de investigación en el campo de las relaciones

¹⁷ Decreto por el que se reforman varios artículos del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de enero 8 de 1976. *Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. pp. 127-128. México, 1982.

internacionales. Se desempeñaba como centro de intercambio académico y coordinaba el laboratorio de idiomas.

En estos días la Secretaría de Relaciones Exteriores ya mostraba una acusada diferenciación de funciones, que repercutía en la creación de nuevos organismos con un carácter especializado. Así, en 1977 la antigua Dirección en Jefe de Asuntos Culturales y de Cooperación Técnica Internacional se subdividió en tres nuevas entidades: las Direcciones en Jefe de Cooperación Internacional; de Planeación y Asuntos Técnicos; y de Relaciones Culturales y Publicaciones. Al mismo tiempo, las Subsecretarías volvieron a desempeñarse sin cargo preciso; y se nombraron A, B y C, respectivamente.¹⁸

Además, se crearon nuevas dependencias, como la Coordinación Ejecutiva de Cooperación Internacional para el Desarrollo, dedicada a atender las consultas que se suscitaran desde el interior de la Secretaría y todo lo relativo a los programas de cooperación con miras al desarrollo. Una de sus funciones esenciales era servir de enlace entre el Gobierno Mexicano y el sector privado en todo lo referente a las relaciones entre México y otros países. Esta coordinación fue diseñada, además, como un nuevo nivel jerárquico, con objeto de armonizar las labores de dos direcciones en jefe: de Cooperación Internacional y de Relaciones Económicas Internacionales. En cuanto a éstas, la recién creada Dirección en Jefe de Relaciones Culturales y Publicaciones tenía como tarea efectuar los estudios necesarios para nutrir de información los lineamientos de la política exterior en materia de intercambio cultural, además de asistir al subsecretario a la que estuviera adscrita en lo concerniente a su ramo y dirigir las tareas de las Direcciones Generales de Relaciones Culturales y Archivo.

La Dirección en Jefe de Asuntos Especiales atendía nuevos deberes emergentes del progreso civil y político del mundo, particularmente los derechos humanos y la seguridad social, además de otras materias, tales como el combate al consumo de estupefacientes y la promoción del turismo. De ella no dependía ninguna dirección general. Finalmente, la Dirección en Jefe de Planeación y Asuntos Técnicos, cuya constitución respondía a la emergencia y desarrollo de un temario que había adquirido una trascendencia internacional sin precedentes, asistía al secretario, a los subsecretarios y al oficial mayor en las labores relativas al medio ambiente, salud, recursos naturales, nuevas fuentes de energía, propiedad intelectual

¹⁸ Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de septiembre 20 de 1977. *Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. pp. 130-138. 1982.

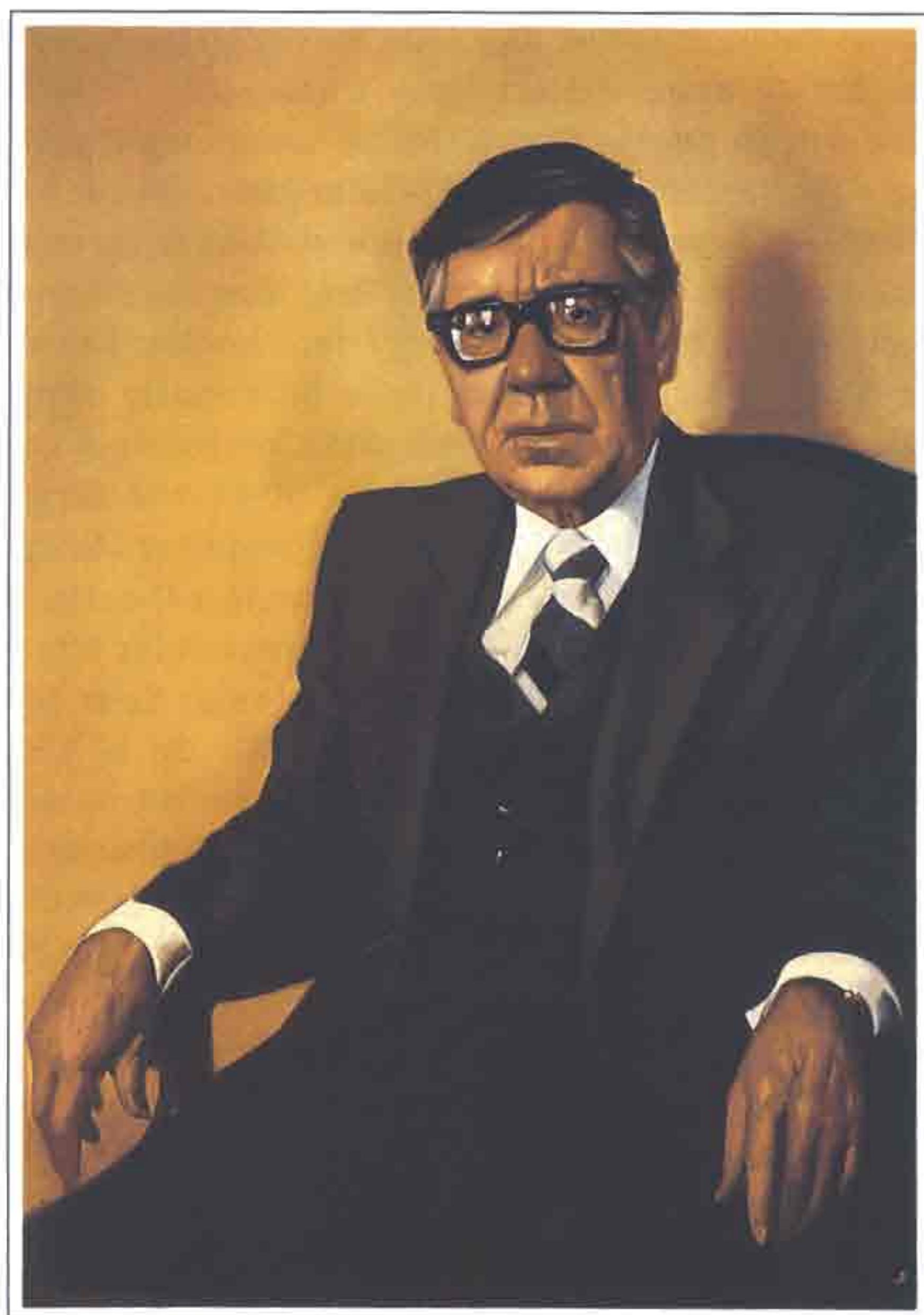
y transferencia de tecnología. Bajo su custodia se desempeñaba la Unidad de Informática y la Dirección General de Energéticos.

Esta última era una innovación dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta dirección general representa un caso típico de cómo un insumo de los procesos internacionales se transforma en una función de la política exterior y, por tanto, en una entidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Así, procesaba la información que brotaba de las reuniones internacionales sobre energéticos, promovía el comercio exterior de energéticos para instituciones gubernamentales y privadas, registraba los acuerdos internacionales sobre la materia y coordinaba todas las negociaciones que derivaran en convenios sobre este ramo.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, como lo hemos hecho notar varias veces, se configuró alrededor de las dos actividades primigenias de la política exterior: la diplomacia y la función consular. El órgano responsable de la primera se llamaba ahora Dirección General de Asuntos Diplomáticos; la institución responsable de la segunda era la Dirección General de Asuntos Consulares. En paralelo se había venido desempeñando la Comisión de Personal del Servicio Exterior, cuyos deberes se habían desprendido de la primera, y que en 1977 contaba con la asistencia de la Dirección General del Servicio Exterior.

Dirección General del Servicio Exterior. El servicio diplomático y consular, además de compartir funciones con las dos dependencias mencionadas, se coordinaba con esta dirección general en lo referente al Servicio Exterior como cuerpo. Esta dirección general actuaba sobre sus miembros, no sobre las embajadas y consulados como organizaciones. Le tocaba instruir al Servicio Exterior, llevar el registro de sus miembros, y fungir como Secretaría de la Comisión de Personal del Servicio Exterior. Hay que anotar que, además, la creación de esta dirección general obedecía a que la extensión de las representaciones en los organismos internacionales había expliado los deberes del Servicio Exterior más allá de las tradicionales faenas que se desempeñaban en embajadas y consulados. También inspeccionaba a estos últimos, cuidaba de los miembros del Servicio y de sus familiares en los países del caso y fungía como procuraduría ante autoridades y organismos del gobierno. Finalmente, informaba a la Comisión acerca de todo lo referente a los cambios y promociones de los servidores públicos del exterior.

Hay que consignar, finalmente, que dentro de la SRE se formó una Unidad de Servicios Sociales y una más de Conferencias, para atender dentro de sus respectivos objetos las tareas del caso. Con un propósito similar se crearon delegaciones de la Secretaría en el interior del país,



Santiago Roel García.

dedicadas a expedir pasaportes y a servir de enlace con las Direcciones Generales de Asuntos Consulares y Jurídicos.

En 1978 fue creada una nueva Subsecretaría, con la letra D, que se vino a sumar a las tres anteriores, así como la Dirección en Jefe de Administración y la Dirección General de Programación, Organización y Evaluación.¹⁹ La Dirección en Jefe de Administración fue facultada para organizar, coordinar y controlar las actividades administrativas de la

¹⁹ Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de marzo 16 de 1978. *Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. pp. 140-148. 1982.

Secretaría, así como reportar al oficial mayor sobre estas materias y administrar los recursos materiales y financieros. También ejercía control sobre el presupuesto, dictaba los lineamientos para el desempeño del personal de la Secretaría, atendía la administración de personal y se encargaba de todo lo concerniente a las adquisiciones, los contratos y los servicios necesarios para nutrir a las actividades institucionales.

Dirección General de Programación y Organización. Fue creada para diseñar los objetivos y programas de la Secretaría, determinar los recursos necesarios al efecto y, por extensión, preparar el anteproyecto de presupuesto de la institución. Asimismo, estaba facultada para estudiar la organización de la Secretaría y proponer los cambios que juzgara convenientes, lo mismo que lo referente a sistemas y procedimientos de trabajo. Se le encargó todo lo referente a las estadísticas, así como el seguimiento y evaluación de los programas de la dependencia. Finalmente, actuaba como secretaria técnica de la Comisión de Administración y Programación. Esta misma Comisión, antaño conocida como CIDA, añadió a sus deberes los relativos a la programación y la evaluación desde el ángulo formulativo y para la concertación de voluntades de los diferentes funcionarios con autoridad de la Secretaría.

5. Transformación de la administración pública en 1976 y su impacto en la Secretaría de Relaciones Exteriores

En diciembre de 1976 se volvió a verificar una nueva alteración del estado que guardaba la administración pública. Este cambio significó una transformación muy significativa, que repercutió tanto en las Secretarías de Estado como en los organismos descentralizados y las empresas públicas.²⁰ Entre otras novedades se estableció que las dependencias que estaban bajo la autoridad directa del presidente de la República fungirían como unidades de coordinación y responsabilidad de los sectores en que se organizaría la administración pública; es decir, planificarían y conducirían las acciones de los diversos organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. Por primera vez en la historia de la Administración Pública Mexicana

²⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre 22 de 1976. México, Talleres Gráficos de la Nación. 1977. Alejandro Carrillo Castro. *La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. México, 1977.

un mismo ordenamiento incluía dentro de su seno tanto a estos últimos como a las Secretarías y Departamentos de Estado, tal como lo había sugerido Gabino Fraga en 1958.

Como una modalidad de la delegación de funciones, se introdujo la desconcentración administrativa para el despacho de los negocios públicos relativos a las cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales y otros más que se verificaban en distintos puntos del territorio nacional.

Muy significativa fue la reestructuración de competencias entre las dependencias de la administración pública la cual, sin antecedentes de esta magnitud, encarnó en la fusión de dos de ellas para formar a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Significó también la traslación de ramos de una a otra, como el caso de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, beneficiada con el renglón de industria, procedente de la Secretaría de Comercio, que se ciñó a la materia propiamente mercantil, en sus aspectos de producción, consumo y orientación al consumidor. Los vientos de cambio surtieron también efecto en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual asumió a la marina mercante, la provisión de infraestructura y la administración de puertos, antaño en manos de la Secretaría de Marina. Finalmente, asimilando renglones tales como la vivienda, el urbanismo y los centros urbanos, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas enriqueció su abanico de competencias, pues antes sólo comprendía a estas últimas, las obras públicas. Para concentrar todo lo referente a las pesquerías, fue creado el Departamento de Pesca, y para ejercitar funciones de presupuestación, control y evaluación fue instituida la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Dentro de este ambiente de transformaciones, aquellas dependencias muy consolidadas con base en su perfil de competencias y de una larga tradición de desempeño, sufrieron poco o ningún cambio en sus atribuciones. Una de ellas fue la Secretaría de Relaciones Exteriores. En lo general, las competencias que se le otorgaron en 1958 continuaron bajo su jurisdicción en 1976, salvo que en adelante se mandó que, en lo relativo a extradiciones, tratados y exhortos internacionales, debía ejercitar sus acciones en coordinación con la Procuraduría General de la República.

Segregación del ramo del comercio exterior. La Secretaría de Relaciones Exteriores dejó de auxiliar a la Secretaría de Turismo en la promoción de este ramo y, en definitiva, cesaron sus facultades para ejercitar acciones en beneficio del comercio exterior, pues la

Secretaría de Comercio concentró todo lo referente a este renglón.²¹ Esto último debe ser destacado, habida cuenta que la protección del comercio exterior había sido, desde 1821, una de sus funciones primigenias y de mayor relevancia. La segregación de esta responsabilidad, obviamente, repercutió en los organismos de la Secretaría de Relaciones Exteriores que de antiguo desempeñaba labores consulares relacionadas con el comercio exterior.

6. Reorganización de la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1979: la configuración regional

En 1979 se llevó al cabo una trascendental reforma en el seno de la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuya base fue la configuración regional de una subsecretaría y la creación de cinco direcciones generales regionales. Se trató, asimismo, del reflejo de un desarrollo organizativo diferenciado sin precedentes, pues estas nuevas dependencias vinieron a convivir con otras muchas de antigua fundación dentro de la Secretaría. Las direcciones en jefe, por su parte, fueron reducidas a tres, y sus encargos diseñados en paralelo a los de las subsecretarías. Además de las diferencias entre estas direcciones generales, se hizo una reclasificación de las unidades de la Secretaría, que también contemplaba la existencia de Delegaciones y Comisiones.²²

Las subsecretarías fueron diseñadas como entes de coordinación y control de las dependencias a ellas adscritas, así como para formular los programas de su circunscripción funcional y el presupuesto correspondiente. Estas subsecretarías eran las siguientes:

- Subsecretaría de Relaciones Exteriores.
- Subsecretaría de Asuntos Multilaterales.
- Subsecretaría de Asuntos Culturales.
- Subsecretaría de Asuntos Económicos.

²¹ José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lozano Hernández, *Nueva Administración Pública Federal*. Editorial Tecnos. pp. 43-44. México, 1978. Jacinto Faya Viesca. *Administración Pública Federal: nueva estructura*. Editorial Porrúa. pp. 243-255. México, 1979.

²² Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de octubre 15 de 1979. *Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. pp. 150-160. 1982. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. *Directorio de la Administración Pública Centralizada*. pp. 5-11. México, 1977.

La nomenclatura aplicada a la primera subsecretaría fue un exceso, pues el todo lo asumió una parte. Es evidente que los asuntos multilaterales son, de suyo, relaciones exteriores, igual que los culturales y los económicos.

Las direcciones en jefe eran las siguientes:

- Dirección en Jefe para Asuntos Bilaterales.
- Dirección en Jefe para Asuntos Multilaterales.
- Dirección en Jefe para Asuntos Económicos.

La primera dirección en jefe fungía como asistente del secretario y del primer subsecretario en las relaciones que México sostenía con otros países, y proponía las líneas de la política exterior en estas relaciones. Esta importante dependencia, por tanto, coordinaba a las direcciones generales regionales entre sí—que estaban bajo su autoridad—con las otras dependencias de la Secretaría. El director en jefe de Asuntos Multilaterales sólo asistía al segundo subsecretario, y únicamente en lo referente a la participación y presencia de México en los organismos internacionales. Dependían de él varias direcciones generales, a las cuales también daba instrucciones en los campos de sus competencias. Esta misma función tenía el director en jefe de Asuntos Económicos, el cual, además, auxiliaba al subsecretario correspondiente en lo relativo a los programas de cooperación técnica y científica que se preparaban en beneficio del gobierno y el sector privado.

Direcciones generales regionales. Fueron creadas para preparar opciones de política exterior y participar en la elaboración de programas referentes a la misma, es decir, como instituciones dedicadas a la elaboración y análisis de políticas de lo exterior. Estas tareas exigían que la formación de la política exterior se ajustara al nivel e intensidad de las relaciones exteriores; por lo tanto, estas dependencias debían obtener la información conveniente para nutrir esta formación de políticas. Practicaban un ejercicio prospectivo sobre el desarrollo del proceso y los acontecimientos de los países de las regiones correspondientes, mediante procedimientos de análisis y evaluación. Asimismo, realizaban una evaluación continua de los programas, lineamientos y acciones de las misiones diplomáticas, y proponían los ajustes necesarios. Ellas mismas eran conducto para la transmisión de instrucciones a los titulares de las oficinas del Servicio Exterior.

Además, las direcciones generales regionales atendían tareas tradicionales, como el trámite para que naves de guerra extranjeras transitaran

por aguas nacionales, y a la inversa, así como las autorizaciones para el aterrizaje y sobrevuelo de naves mexicanas militares. Las direcciones generales regionales eran las siguientes:

- De América del Norte.
- De América Latina y del Caribe.
- De Europa Occidental.
- De Europa Oriental y de la URSS.
- De Asia, África y Oceanía.

En 1979 había 18 direcciones generales, aparte de las anteriores, de las cuales siete habían sido recientemente creadas. Las que ya existían eran las siguientes:

- Asuntos Consulares.
- Servicio Exterior.
- Asuntos Jurídicos.
- Protocolo.
- Límites y Ríos Internacionales.
- Archivo, Biblioteca y Publicaciones.
- Asuntos Consulares.
- Cooperación Técnica Internacional.
- Información y Difusión.
- Programación, Organización e Informática.
- Administración.

Las de reciente creación eran éstas:

- Tratados.
- Naciones Unidas.
- Organismos Especializados de la ONU.
- Organismos Regionales.
- Conferencias y Organismos Autónomos.
- Relaciones Económicas Bilaterales.
- Relaciones Económicas Multilaterales.

Extinción de la Dirección General del Servicio Diplomático. Una baja sensible fue la Dirección General del Servicio Diplomático. Algunas de sus funciones pasaron a la Dirección General de Tratados, entre ellas la guarda del Gran Sello de la Nación y la preparación de cartas de gabinete y cancillería. Sin embargo, esta última dependencia tenía



Bernardo Sepúlveda Amor.

una función diferente, relacionada esencialmente con lo referente al temario de los tratados, intervenía en todo lo incumbente a los mismos y llevaba su registro. La Dirección General de las Naciones Unidas formulaba las directrices en que se fundaba la participación de la Secretaría dentro de la ONU y preparaba la información necesaria para fundar esta participación, lo mismo que la de otras instituciones del Gobierno de México. Coordinaba, asimismo, las acciones de la misión en dicho organismo. Idéntica función ejercitaba la Dirección General de Organismos Especializados de la ONU, en su campo de competencias. La Dirección General de Organismos Regionales se abocaba a lo relativo a la Organización de Estados Americanos. La Dirección General de

Conferencias y Organismos Autónomos actuaba de la misma manera, pero con relación a los organismos internacionales gubernamentales ajenos a los anteriores.

La Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales estaba dedicada al desarrollo de actividades relacionadas a los convenios de cooperación económica bilateral y con las comisiones mixtas, así como a promover el comercio exterior. Los ámbitos prioritarios de sus acciones eran los alimentos, el empleo, los recursos no renovables y los bienes de capital. Por su parte, la Dirección General de Relaciones Económicas Multilaterales coordinaba las tareas de las delegaciones mexicanas que acudían a las reuniones económicas internacionales de carácter multinacional y participaba en las negociaciones que se verificaban sobre convenios internacionales de productos básicos.

Finalmente, para desahogar el despacho de un número creciente de pasaportes, fueron establecidas las primeras delegaciones urbanas de pasaportes en las delegaciones políticas Gustavo A. Madero y Miguel Hidalgo, en el Distrito Federal.

Estos años fueron de cambios incessantes en la organización de la Secretaría, pues un año después de haber sido reorganizada en su conjunto, en 1979, se constituyeron dos nuevas direcciones generales.²³ La antigua dependencia encargada de las labores consulares se convirtió en Dirección General de Pasaportes y Servicios Consulares, confiándosele la vigilancia de las oficinas consulares establecidas en el extranjero y de las delegaciones de la Secretaría en el país, además de dar las instrucciones correspondientes a las mismas. En lo general, la nueva institución fue el resultado de una recomposición de la antigua Dirección General de Servicios Consulares, la cual se escindió en aquélla y en la Dirección General de Protección. La labor protectora de esta última, antaño desempeñada por la Dirección General de Servicios Consulares, incluía también a los trabajadores migratorios desde que salían del país, así como su representación, cuidado y control estadístico.

Entre 1980 y 1985 se instalaron más delegaciones urbanas en el Distrito Federal, particularmente en las delegaciones políticas Venustiano Carranza, Benito Juárez y Cuauhtémoc, así como en varias ciudades del país: Villahermosa, Toluca, Naucalpan, Torreón, Tapachula y Mérida.

²³ Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de noviembre 12 de 1980. *Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. pp. 162-163.1982.

7. Reestructuración de la administración pública en 1982 y su repercusión en la Secretaría de Relaciones Exteriores

A finales de 1982 se llevaron al cabo nuevos cambios en la administración pública, los cuales se plasmaron en el tránsito de competencias de unas Secretarías de Estado a otras, la transformación sustancial de algunas y el nacimiento de otras más.²⁴ Dentro de las novedades destaca la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como la transformación de la antigua Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial en Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. En paralelo, debido al proyecto de fortalecer la capacidad de gestión y participación de los gobiernos estatales y municipales, a los cuales se descentralizaron los programas de vivienda y de agua y alcantarillado, se instituyó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Por extensión, todo el ramo de obras públicas retornó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En cuanto a la Secretaría de Relaciones Exteriores, su campo de competencias no tuvo mayor alteración, pero hay que consignar que se añadió a sus deberes la facultad de coordinar las actividades exteriores que tocaran a otras dependencias de la administración pública, además de las propias, relativas a la conducción de la política exterior. Las demás atribuciones, como mencionamos, no sufrieron mayores alteraciones.

A partir de 1984, la Secretaría de Relaciones Exteriores, como otras dependencias de la administración pública, sufrió un proceso de pérdida organizativa debido al programa de austeridad presupuestal puesto en práctica por el Gobierno Federal. El programa de ajuste dio el siguiente resultado: extinción de la Subsecretaría de Asuntos Económicos y de la Dirección General de Planeación; cambio de nombre de la Subsecretaría de Planeación y Asuntos Culturales, por el de Subsecretaría de Cooperación Internacional; supresión de tres direcciones generales, cuyo monto organizativo se calculó en un 11.5% del total de la Secretaría; traslado de las direcciones generales subsistentes de la subsecretaría extinta a las tres subsecretarías restantes.²⁵

²⁴ Presidencia de la República. Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre 23 y 29 de 1982. México, 1983.

²⁵ Dirección de Presupuesto. *Evolución y estructura administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, pp. 132-142. Ignacio Pichardo Pagaza. *Introducción a la Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. Dos tomos. Tomo I, pp. 333-335. México, 1984.

Estos cambios resituaron a la Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales en la Subsecretaría de Relaciones Exteriores; la de Relaciones Económicas Multilaterales pasó a la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales; y la de Cooperación Técnica Internacional a la Subsecretaría de Cooperación Internacional.

La estructura completa de la SRE en 1987, además de las mencionadas tres subsecretarías y de la oficialía mayor, incluía las direcciones generales: para América del Norte; para América Latina y el Caribe; para Europa Occidental; para Europa Oriental y la URSS; para Asia, África y Oceanía; de Protección y Servicios Consulares; de Servicio Exterior; de Asuntos Jurídicos; de Límites y Ríos Internacionales; de Relaciones Económicas Bilaterales; para la Organización de las Naciones Unidas; de Organismos Internacionales; de Relaciones Económicas Multilaterales; de Cooperación Técnica Internacional; de Asuntos Culturales; de Archivo, Biblioteca y Publicaciones; de Programación, Organización y Presupuestos; de Recursos Humanos y Servicios Sociales; de Recursos Materiales y Servicios Generales; de Protocolo, y de Comunicación Social. Además, contaba con la Consultoría Jurídica y la Contraloría Interna, las delegaciones en los estados y en el Distrito Federal, y las secciones mexicanas de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Estados Unidos, y de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala. Naturalmente, continuaba en funciones el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.

Para estas fechas, la Secretaría de Relaciones Exteriores había tenido, a pesar de estas reducciones, un incremento de actividades que se diversificaba en 60 embajadas, 25 consulados generales, 32 consulados de carrera, 60 secciones consulares, 103 consulados honorarios y siete delegaciones permanentes.

Capítulo X. EL SERVICIO EXTERIOR EN LOS REGÍMENES DE LA REVOLUCIÓN	267
1. Movimiento del servicio civil (1922-1939)	267
2. La formación profesional de servidores públicos (1905-1929)	278

X. EL SERVICIO EXTERIOR EN LOS REGÍMENES DE LA REVOLUCIÓN

En un capítulo anterior pudimos apreciar el origen, desarrollo y consolidación del Servicio Exterior en México, y en particular su peculiar posición contrastante con la condición del resto del servicio público del país. Aquí proseguimos este desarrollo.

1. Movimiento del servicio civil (1922-1939)

La época que comprende a los gobiernos revolucionarios se caracterizó, entre otros aspectos, por el desarrollo de un proceso orientado a la profesionalización del servicio público. Dicho proceso estaba representado por tres tendencias relacionadas: a) un movimiento dirigido a la formación del servicio civil, que partía de iniciativas del gobierno y de sus trabajadores; b) el establecimiento de programas de formación de funcionarios públicos dentro de instituciones académicas universitarias; c) la consolidación del Servicio Exterior como el aspecto más progresivo, así como el desarrollo del movimiento del servicio civil de carrera.

Entre 1920 y 1934 se desenvuelve un conjunto de acciones e instituciones favorables al desarrollo de la carrera administrativa en el servicio público. Por un lado, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Contraloría dan pasos muy significativos en pro de la implantación del sistema de méritos para el ingreso, permanencia y promoción de sus trabajadores, toda vez que en el seno de la primera el Servicio Exterior había alcanzado el máximo nivel de profesionalización de su historia. Por el otro, los propios servidores públicos se organizan en la Confederación Nacional de la Administración Pública y en la Asociación de Empleados Oficiales, con el objetivo común de demandar al gobierno la institución del servicio civil. Al mismo tiempo, algunos grupos profesionales cuyos miembros se desempeñaban en el Gobierno, principalmente contadores fiscales, establecieron la Escuela Superior de Administración Pública, y



Palacio Nacional y monumento (1922).

lograron su incorporación a la Universidad Nacional de México. El objeto de la escuela era servir de plantel para la formación profesional de los servidores públicos, en los ámbitos contables, fiscales y mercantiles.

El servicio civil. En diciembre 24 de 1906 Francisco Montero Collado encabezó un grupo de servidores públicos con el propósito de formar la Sociedad Mutualista de Empleados Federales. Con esta fecha arranca el movimiento en pro del servicio civil en el México moderno. Este propósito se frustró de origen, ya que ni Porfirio Díaz ni José Ives Limantour vieron con simpatía que los trabajadores del Gobierno conjugaran sus esfuerzos en una asociación laboral.¹

Fue hasta 1922 cuando un grupo de servidores públicos que ocupaban altos cargos en el Gobierno Federal, atentos a la necesidad de ofrecer estabilidad al servicio público y dar protección a las familias de los trabajadores del Estado, encabezaron un vigoroso esfuerzo a favor del establecimiento de una agremiación de funcionarios públicos, cuyo objeto era participar en la formación del servicio civil. Este esfuerzo encarnó en la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), fundada en junio de 1922.²

¹ *Magazine de la Confederación Nacional de la Administración Pública*, número 1. México, octubre de 1922, pp. 5-6.

² *La vigorosa acción de la Confederación Nacional de la Administración Pública*. México, 1922.

Confederación Nacional de la Administración Pública. El propósito de la CNAP era formar una institución profesional de servidores públicos con fines sociales y económicos, destinada a promover su prosperidad material e intelectual. Para alcanzar esta finalidad, la Confederación se había dedicado a organizar treinta asociaciones locales en las entidades federativas y la Sociedad Económica de Prevención, que funcionaba a través de una asociación de consumo, una asociación de construcción y una caja de ahorros, esta última derivada en la Caja Bancaria Beneficiadora del Empleado. Con estos instrumentos organizativos se pugnaría por crear un seguro oficial, prevenir las emergencias de trabajo y apoyar a los servidores públicos y a sus familias en casos de cesantía, jubilación o deceso. Dentro de sus finalidades destacó el establecimiento de la Agrupación de Prevención Social, cuya finalidad era la reglamentación del servicio civil y, por tanto, el desarrollo profesional de los servidores del Gobierno.

Sus actividades tuvieron una pronta y positiva respuesta, pues en junio de 1922 ya había tres federaciones en los estados, y se esperaba que para septiembre se hubieran formado las treinta previstas. La CNAP nació con buenos auspicios, pues en su membresía de honor estaba el presidente de la República, Álvaro Obregón, y la mayor parte de sus colaboradores, entre otros Alberto J. Pani, secretario de Relaciones Exteriores. A su cabeza se encontraba el consejo directivo, encabezado por Gregorio Cristiani, y en su apoyo se había organizado un consejo técnico, presidido por Antonio Caso, rector de la Universidad Nacional de México, y un cuerpo consultivo honorario.

Asociación Mexicana de Empleados Oficiales. Dos años después, en mayo 12 de 1924, se organizó la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO), con motivo de la penosa situación que vivieron estos trabajadores públicos por la suspensión de sueldos que ocurrió en aquella época.³ Como la anterior, su objeto era la formación de la carrera administrativa mediante la expedición de la Ley del Servicio Civil. Al respecto, la AMEO consideraba que la reciente vigencia del Reglamento del Departamento de Contraloría era de suyo el primer paso hacia este propósito.

Su organización era diversa a la CNAP, ya que no confederaba cuerpos locales de las entidades federativas, sino delegaciones situadas en las dependencias de la administración pública federal. En 1926 contaba con 56 delegaciones, entre ellas la de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a

³AMEO, *Órgano de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales*. Números 1, 2 y 3. Junio, julio y septiembre de 1925, y número 8 de julio de 1926. México.

cargo de Salvador Campa Siliceo, oficial del Departamento Administrativo, recientemente constituido.

Efectivamente, en marzo 2 de 1925 se expidió un acuerdo que ponía en vigencia el nuevo reglamento del Departamento de Contraloría, lo que significó la implantación de los elementos sustanciales del servicio civil.⁴ Debido a la necesidad de restringir las plazas de la dependencia y reducir el número de empleados, quienes permanecieron en activo fueron sometidos a evaluación para demostrar, mediante examen, su aptitud para el puesto y tener una hoja de servicios honorable. El sistema de ingreso fue reformado totalmente; se introdujo el examen de ingreso, cuya finalidad era recuperar, en igualdad de circunstancias, a los empleados cesados por razones de economía presupuestal. El régimen promocional también se fundó en el mérito, pues además del respeto al escalafón, en caso de igualdad de circunstancias se hacía valer la honorabilidad y el rendimiento.

Un elemento sustancial de la carrera administrativa, en esta dependencia, consistió en el fortalecimiento de la permanencia más allá del escalafón. Se mandó que los aspirantes de nuevo ingreso se postularan sólo para la tercera o cuarta parte de las vacantes, permaneciendo las demás para el personal en activo. Además, quedó establecido que el cese sólo era posible por motivos fundados, tales como la comisión de actos contra el fisco, la seguridad o el prestigio de la Nación, así como por imposibilidad física para desempeñar el servicio, por mudarse fuera de la ciudad donde estaba la oficina sin previo permiso, por rehusar la prestación de servicios o por faltas graves de disciplina y moralidad.

En junio 25 del mismo año se reglamentaron los exámenes y la formación de los jurados, que contendrían procedimientos orales, escritos y prácticos, en tanto que los temas de los mismos se escogerían de manera aleatoria. Los fallos del sínodo eran inapelables. En caso de empate, se prefería al funcionario en activo; siendo ambos servidores públicos, se optaba por el de mejores antecedentes; siendo ambos externos, se prefería al más apto a juicio del contralor. Excepcionalmente fueron exentados de examen los auditores y subauditores, además de los empleados accidentales, o bien quienes mostraran los certificados de los conocimientos exigidos en él.

En apoyo de estos progresos, la Contraloría General, con la colaboración de la Secretaría de Educación Pública, patrocinó la formación y el desarrollo de la Escuela Superior de Administración Pública, cuyo perfil

⁴ Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Federación. Tomo I, número 1, marzo-abril. México, 1925.



Cutberto Hidalgo Téllez.

curricular correspondía a muchas de las tareas que se ejercitaban en su seno.

Los servidores públicos del estado de San Luis Potosí se habían beneficiado antes que los trabajadores de la Contraloría, ya que en junio 31 de 1923 fue instituida en esa entidad federativa la carrera administrativa.⁵ En efecto, el servicio civil se implantó para estimular el desempeño de los empleados en las oficinas públicas dependientes del estado o de los municipios. No se podía acceder a través de la carrera del servicio civil a

⁵ Ley del Servicio Civil para el Estado de San Luis Potosí, de junio 31 de 1923. Sin datos editoriales.

los puestos de secretario general de Gobierno, oficial mayor, secretarios particulares, secretarios del Tribunal, gerentes de los municipios y secretarios de los ayuntamientos, así como a las comisiones especiales.

Para administrar la carrera administrativa se formó la Comisión del Servicio Civil, que fue integrada por los secretarios del Congreso, el oficial mayor del Gobierno del estado, uno de los secretarios del Supremo Tribunal de Justicia y el secretario del ayuntamiento de la capital del estado. Se confió a la Comisión reglamentar la Ley del Servicio Civil, normar las oposiciones y exámenes para evaluar la idoneidad del personal y cuidar de su debida marcha; también podía nombrar a los jurados y cuidar de la conservación de los archivos del servicio civil. Su ámbito de competencias se extendía a los nombramientos, remociones, cambios y renuncias de los servidores públicos locales.

El sistema de ingreso y promoción fue confiado enteramente a la Comisión, que recababa la información procedente de los jurados y la enviaba a los jefes de la oficina del caso para recibir su dictamen, luego de lo cual emitía el fallo correspondiente. La Comisión del Servicio Civil elaboraba la lista de las personas que juzgaba idóneas para ocupar plazas y, si no había aspirantes calificados, efectuaba una convocatoria pública para el efecto, sin que todo esto obviara el que un servidor público pudiera solicitar un examen antes de la fecha de los concursos para estar en disposición, habiéndolo aprobado, de ocupar la vacante. Para hacer efectivas estas disposiciones, se mandó que los trabajadores del Gobierno estatal y los municipios fueran sometidos a examen, dentro de un plazo límite de 12 meses.

Uno de los adelantos más significativos lo constituyó el alto grado de estabilidad de los trabajadores del gobierno del estado de San Luis Potosí. En primer lugar, fueron protegidos contra muerte o inhabilitación por medio de un seguro cubierto con el 3% de sus sueldos. Además, se instituyó un meditado procedimiento de defensa del servidor público ante remociones arbitrarias, que comenzaba con la intervención de la Comisión del Servicio Civil si así lo solicitaba alguno de los afectados. Al mismo tiempo, se ordenó que ningún servidor del Gobierno del estado y los municipios fuera cesado, promovido, multado, afectado en sus percepciones, despojado de su plaza, amenazado o halagado con promesas de ascenso, por el hecho de pertenecer a partidos políticos, o porque se manifestara a favor o en contra de personajes políticos, o por realizar actos o gestiones a favor de campañas políticas. Tampoco podía ser molestado por formar parte de asociaciones cuyo objeto fuera la ayuda mutua, o porque presentara una

iniciativa individual o colectiva lícita, ordenada y respetuosa a las autoridades para proponer mejoras en sus condiciones económicas, sociales y materiales para sí y su familia. Asimismo, no lo sería por practicar algún culto religioso, ni por dar o negar dinero para fines políticos o dádivas a los superiores. Finalmente, no podía ser afectado negativamente por la supresión de la partida presupuestal que estuviera nutriendo a su plaza, o por la fusión de dos puestos, en cuyo caso se elegiría a los funcionarios más eficientes. En caso de cesantía, cuando hubiera vacantes, éstas se destinarián con preferencia a los que antes se desempeñaban en el servicio y, entre ellos, a los de mayor antigüedad.

En su condición de ciudadano, el servidor público podía pertenecer al partido de su preferencia, pero como agente del gobierno, estaba obligado a mantenerse al margen de manifestaciones políticas públicas, y en este sentido, su participación política se restringía a su condición de militante pasivo y de votante.

Decreto del Servicio Civil de 1934. Después de tres cuartos de siglo de que en México se había extinguido el servicio civil de carrera, los servidores públicos federales obtuvieron los beneficios que gozaban sus colegas potosinos, pero con grandes limitaciones —que han trascendido hasta nuestros días— y por brevísimo tiempo. En abril 12 de 1934 se decretó el establecimiento del servicio civil, que significó la revisión de la potestad presidencial para nombrar y remover libremente a los empleados y funcionarios federales con base en las disposiciones constitucionales.⁶

Uno de los motivos de la implantación del nuevo régimen de la administración de personal fue la inexperiencia y falta de elementos sobre el servicio civil en México, y que a través de su implantación se quería ofrecer la necesaria experiencia al Gobierno que estaba por entrar en funciones—encabezado por Lázaro Cárdenas—, para que éste expediera una ley respectiva. Por este motivo, la medida estuvo vigente hasta noviembre 30 del mismo año, y la implantación del servicio civil tuvo un carácter experimental.

El servicio civil comprendió a todas las personas que desempeñaban empleos, cargos e incluso comisiones dentro del Poder Ejecutivo de la Unión, de cualquier clase que fueran, salvo las de carácter militar y las

⁶ La medida fue adoptada por Abelardo Rodríguez, entonces presidente de la República, invocando su repugna por el ejercicio de una facultad omnímoda. Así, por principio, mandó que todos los servidores públicos conservaran sus empleos, salvo por causa grave que ameritara la remoción. Acuerdo que establece el servicio civil, de abril 12 de 1934. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública. Tomo V, volumen IV, pp. 77-88.*

referentes a los puestos de secretarios de Estado, jefes de Departamentos Administrativos, procurador general de la República, procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales y funcionarios que por mandato de ley debieran sustituirlos. La exclusión se extendía a los cargos de segundo, tercero, cuarto y quinto niveles de la alta jerarquía de la administración pública, a saber: subsecretarios de Estado, oficiales mayores, secretarios generales, directores, jefes de departamento y jefes de oficina o de servicio. También quedaron al margen los trabajadores supernumerarios y por contrato, los secretarios particulares y los empleados dependientes de ellos, así como quienes ejercitaban servicios personales para los funcionarios y realizaban trabajos confidenciales. Finalmente, la exclusión alcanzó a los servidores públicos nombrados mediante disposiciones especiales, entre ellos los que integraban el Servicio Exterior.

La implantación del servicio civil respondió a demandas sentidas que provenían de los servidores públicos y que, esencialmente, expresaban la preocupación por su inestabilidad y amenazas a su permanencia. Por este motivo, el diseño del servicio civil privilegió la estabilidad y la permanencia, más que el ingreso y la promoción con base en el sistema de méritos. Al mismo tiempo, la exclusión de cargos de tercer, cuarto y quinto nivel despojó a los servidores públicos de la posibilidad de una carrera administrativa en sentido estricto, pues su *cursus honorum* tenía como tope la jefatura de oficina y de servicio; por tanto, tampoco podían acceder a jefes de departamento, directores y secretarios generales, cargos que homologados con otros países, normalmente son concebidos como inherentes al servicio civil.

Por todo lo anterior, la organización de comisiones del servicio civil, el sistema de concursos y exámenes de ingreso, el procedimiento de promoción y otros beneficios se restringieron a cargos marginados de los procesos de dirección, diseño de políticas y toma de decisiones, estable-



Salón rojo del Departamento
Presidencial (1901).
Palacio Nacional.

ciéndose no una carrera administrativa completa, sino un sistema que sólo garantizaba estabilidad, permanencia y un sistema promocional mezquino.

No obstante, esta experiencia fue provechosa para que, una vez entrado en funciones, el nuevo gobierno expediera una disposición que dio arreglo al servicio público.⁷ También, por exclusión, se distinguió a los trabajadores de base de los de confianza, dándose protección al empleo de los primeros mediante procedimientos de estabilidad y permanencia, de la cual no disfrutaron los segundos, cuyo número y condición se basó en la clasificación de la disposición de 1934. La categoría de servidor público de confianza se extendió a funcionarios administrativos de las Cámaras de Diputados y Senadores y a los empleados directos de la Presidencia de la República, entre ellos el puesto de intendente del castillo de Chapultepec, así como a una diversidad de secretarios que se desempeñaban en el Poder Judicial.

La exclusión abarcó también a los miembros del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular, así como al de las misiones de reclamaciones y comisiones internacionales de cualquier género, es decir, los integrantes de ambos Cuerpos fueron definidos como personal de confianza, no como sujetos del servicio civil recién constituido.

Uno de los pocos beneficios que trajo la disposición de 1938 fue la incorporación de los cargos de Jefe de oficina y de servicio al servicio civil, aumentando un nivel el escalafón de los trabajadores de base.

Esta organización de la administración de personal hubiera sido aceptable si, en contraste, no hubiera habido mejores y más fecundas opciones, como la presentada en 1935 por el Partido Nacional Revolucionario.

Proyecto del servicio civil y del Instituto Nacional de Administración Pública. Desde la época del Gobierno de Emilio Portes Gil una comisión de miembros del Partido Nacional Revolucionario venía estudiando la implantación del servicio civil.⁸ De sus trabajos brotó el proyecto de Ley del Servicio Civil, entre cuyos ingredientes había trabajos producidos por varias instituciones y personas, entre ellos de algunos servidores públicos. Este proyecto es, desde muchos aspectos, muy superior al decreto mencionado, como nutriente de una verdadera carrera administrativa.

⁷ *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*, de diciembre 5 de 1938. *Ibid.*, tomo V, volumen IV, pp. 247-266.

⁸ Lucio Mendieta Núñez. *La Administración Pública en México*, p. 151. La comisión estaba formada por Lucio Mendieta y Núñez, Enrique Landa Berriozábal, Andrés Serra Rojas, Francisco H. Matar, Luis Bobadilla y Ernesto P. Uruchurtu. Su misión era la de formar un proyecto de Ley del Servicio Civil, dentro de los trabajos del Instituto de Estudios Sociales del Partido Nacional Revolucionario, tal como ocurrió en efecto.

La idea era que en una sola ley se fijaran las relaciones entre el Estado y sus trabajadores y que comprendiera a la mayor parte de los servidores públicos.⁹ En el proyecto se incluyó a los trabajadores interinos y supernumerarios, aunque sin ofrecimiento de garantía de empleo. Al mismo tiempo, el personal excluido se redujo drásticamente a los colaboradores de la Presidencia de la República y de las secretarías particulares, además de subsecretarios, secretarios generales, oficiales mayores, tesorero y contador de la Federación, así como a jefes y subjefes de las unidades administrativas de las Secretarías, departamentos autónomos y dependencias federales. Se excluía, también, a miembros de comisiones, juntas y consejos organizados en atención a leyes especiales, así como a trabajadores por contrato.

Como puede apreciarse, la exclusión del servicio civil se aplicaba a cargos de segundo nivel, como subsecretarios, oficiales mayores y secretarios generales. Puede suponerse, por tanto, que la categoría de jefe y subjefe de unidad administrativa se refiere a director o jefe de departamento, y que en este cargo terminaba la exclusión. De ser así, las jefaturas de departamento constituirían la cima de la carrera administrativa del servicio civil y, por lo tanto, donde existieran direcciones generales y departamentos, éstos serían ocupados por servidores de confianza. Pero esto sólo ocurriría donde hubiera departamentos, como en la Secretaría de Relaciones Exteriores, en donde las jefaturas de las oficinas serían el tope de la carrera administrativa.

La administración del servicio civil tocaría a las Comisiones del Servicio Civil, que serían establecidas en cada una de las dependencias de la administración pública federal y de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. En estas comisiones habría representantes de los trabajadores y su función sería la de preparar los exámenes y formar los jurados—que se integrarían por insaculación—, e informar de las vacantes a disposición. También elaborarían el escalafón y los expedientes con las hojas de servicios.

Se establecería el requisito indispensable de examen para el ingreso al servicio público y de concurso para vacantes. En los casos en que no hubiera candidatos para ocupar los cargos vacantes, se recurriría a la convocatoria pública. Se garantizaría la estabilidad de empleo y de ascenso como un derecho de los trabajadores, además que éstos se podrían agremiar con fines de carácter social.

⁹ Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación. *Revista Política y Social*, órgano del Partido Nacional Revolucionario. Octubre 4, 1935. Tomo I, número 4, pp. 10-17.

En apoyo de la carrera administrativa se fundaría el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), como un órgano del Gobierno destinado a estudiar los problemas del personal público y proponer las mejoras necesarias. Su objeto principal sería definir las actividades burocráticas susceptibles de convertirse en carreras administrativas y elaborar los planes de estudio de las carreras profesionales en administración pública, además de estar a cargo de academias internas para la capacitación de los servidores públicos. El INAP sería una institución gubernamental para formar y capacitar servidores públicos. Estaría encabezado por un consejo, cuyos miembros serían elegidos por los servidores públicos, quienes también nombrarían al director general y al secretario, cuyo origen podría ser diverso al de los trabajadores del gobierno.



Alberto J. Pani Arteaga.

El Servicio Exterior, de antaño había sido la punta de lanza de la profesionalización de la carrera administrativa en México. Los esfuerzos encaminados a generalizar las bondades del servicio civil en México se frustraron. Sólo los Cuerpos Diplomático y Consular continuaron dentro de su proceso gradual de perfeccionamiento como entidades que, efectivamente, se habían desarrollado como una carrera administrativa.

2. La formación profesional de servidores públicos (1905-1929)

Uno de los efectos negativos de la extinción del servicio civil de carrera fue, además de los antes comentados, la falta de instituciones de formación y capacitación para los servidores del gobierno, como las escuelas de funcionarios de gobierno de Europa, Estados Unidos y muchos países de América Latina. La carencia de carrera administrativa en México impidió que las instituciones públicas de enseñanza asumieran supletoriamente la labor de formación y capacitación, como ocurre, principalmente, en Estados Unidos. Además, influyó en la frustración de la continuidad de los programas de formación en marcha, como el relativo a la profesión de aspirante a la carrera consular, ya mencionado, el cual estaba destinado al Servicio Exterior y había sido —y es— la excepción en cuanto a las carreras administrativas en México. Finalmente, la inexistencia del servicio civil ha entorpecido la vigorización y permanencia de las instituciones públicas de enseñanza superior dedicadas a la formación y capacitación de servidores del gobierno, como la Escuela Superior de Administración Pública. Esto mismo ocurrió con la carrera de perito empleado de la administración pública.

Carrera de perito empleado de la administración pública. La formación de administradores públicos en México se inició en 1905, dentro de una institución educativa creada desde mediados del siglo pasado: la Escuela de Comercio, en cuyo origen encontramos un primer intento del Gobierno por establecer reglas precisas para el ingreso al servicio público a través de una institución educativa nacional.¹⁰

¹⁰ Dublán y Lozano. *Legislación Mexicana*. Volumen VII, pp.23-24 y 230. México, 1854. La Escuela de Comercio fue fundada en enero de 1854 para la formación de contadores comerciales, que luego de 4 años de lecciones obtenían un diploma. El ingreso a la institución no era muy riguroso, exigía una de edad mínima de 15 años, tener buenas costumbres, saber leer y escribir y dominar las matemáticas. La escuela no ofrecía carreras sino asignaturas a lo largo de los cuatro años lectivos. Sus egresados podían ocuparse ahí donde su vocación los llamara. Pero tratándose del Gobierno, éste había dispuesto que sus alumnos tuvieran una colocación preferente en los ramos hacendarios.

Esta tendencia se mantuvo hasta el mencionado año de 1905, pero con la novedad de que dentro de la institución se propendió a preparar, por un lado, contadores para las empresas mercantiles, y por el otro a profesionales para el servicio público. Así, además de la tradicional especialidad de contador de comercio, la institución estableció la carrera de perito empleado de la administración pública, al tiempo que comenzó a denominarse Escuela de Comercio y Administración (ECA). Este mismo año se creó la profesión de aspirante a la carrera consular, ya examinada en un capítulo anterior.¹¹ Tan notorio acontecimiento académico tuvo lugar en una época de vigoroso desenvolvimiento educativo del país, centrado en la reorganización de la enseñanza superior, emprendida por don Justo Sierra, secretario de Instrucción Pública y fundador de la Universidad Nacional de México.

La carrera de perito empleado de la administración pública se cursaba en tres años lectivos, y preparaba en el dominio de lenguas extranjeras. Tras la conclusión de los estudios, se obtenía un diploma. Hay que destacar que, de conformidad con la tradición establecida desde 1854, el gobierno estaba obligado a reclutar a los alumnos más destacados de la carrera, quienes también podían optar por el disfrute de una beca para estudiar en el extranjero.

Un problema de la carrera era que aproximadamente la mitad de la matrícula estaba cubierta por demandantes de educación continua, a través de inscripción en materias sueltas que les brindaban capacitación en el servicio público. En este sentido, la escuela servía más para la capacitación que para la formación de servidores públicos. Por tanto, se estableció que los alumnos supernumerarios se inscribieran en razón del cupo disponible. Otro problema lo constituyía la deserción escolar motivada por la rápida y cómoda ocupación de empleos en el sector público y privado, donde con algunos conocimientos prácticos los alumnos eran reclutados sin haber concluido los estudios.

El ingreso al servicio público estaba restringido, sin embargo, a la existencia de vacante o de plaza de nueva creación y necesariamente el aspirante sería colocado en oficinas que requirieran los conocimientos proporcionados por la escuela. Asimismo, el ingreso se efectuaría sin perjuicio del escalafón, y el alumno reclutado debía haber demostrado una conducta irreprochable. Parece que, en efecto, independientemente de los destinos posibles de los egresados en el mercado de trabajo, el Gobierno Mexicano había previsto un medio académico para reclutar especialistas en contabilidad. Decreto que establece la Escuela Especial de Comercio.

¹¹ La historia de la Escuela de Comercio y Administración, y en particular la evolución de la carrera de perito empleado de la administración pública, está reseñada en el *Boletín de Instrucción Pública*, particularmente en los números publicados entre 1905 y 1911, antes citados.

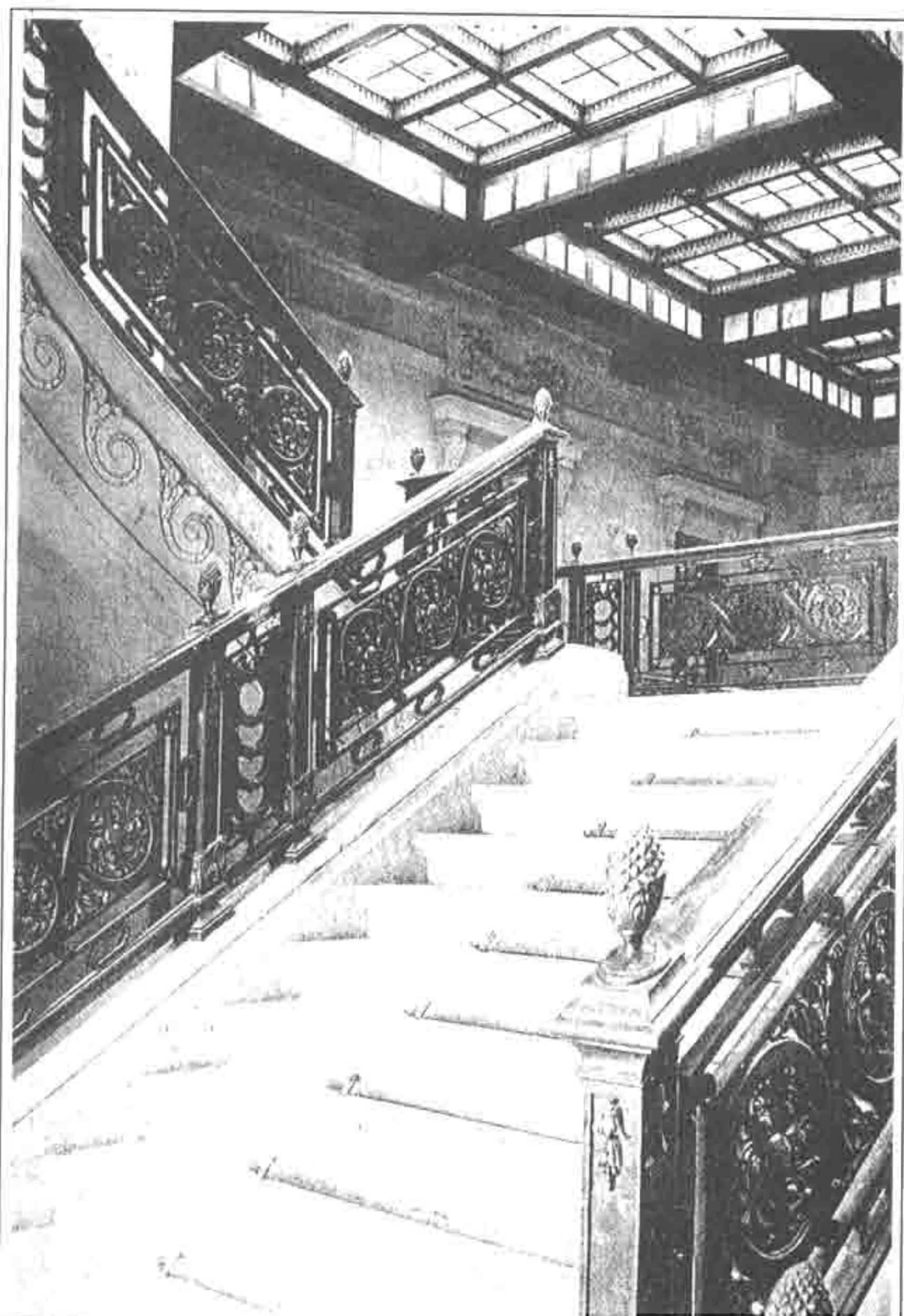
La inexistencia de un reclutamiento sistemático para un servicio público carente de carrera administrativa —pues muchos alumnos ingresaban sin estudios terminados— frustró el objeto de la carrera profesional. Los estudiantes no requerían obtener el diploma ni concluir los estudios, ni el servicio público exigía profesionales consumados —verdaderos peritos en administración pública— tal como puede apreciarse por el número de graduados de la carrera entre 1909 y 1917: Sólo seis. En este último año de 1917 se perdió todo rastro de la carrera de perito empleado de la administración pública.

La idea del gobierno mexicano, de que la Escuela de Comercio y Administración fungiera como centro para la formación de funcionarios profesionales en los ramos hacendario y del Servicio Exterior, no prosperó, y las dos carreras diseñadas para dotarle de estos profesionales desaparecieron, debido a su inutilidad para el servicio público. Faltaba la otra parte de la unidad, a saber: la carrera administrativa de servicio civil, o al menos la aplicación efectiva de esta aproximación al sistema de méritos, que era el régimen de preferencia a los alumnos distinguidos de la escuela.

Escuela Superior de Administración Pública. En 1920 habían desaparecido las profesiones de perito empleado y de aspirante a la carrera consular, pero se estaba comenzando a configurar otra institución para la formación de funcionarios en México, también orientada hacia la materia hacendaria. Teniendo como origen breves cursos de contabilidad fiscal, sus promotores constituyeron la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en octubre 22 de 1920, con el objeto de capacitar, amplia y científicamente, a los servidores de la administración pública que se desempeñaban entonces en el ramo financiero.¹²

En su inicio, la escuela tuvo un carácter experimental, y su finalidad principal era el fomento de la especialización en contabilidad fiscal, de modo que sus cursos se caracterizaron por su naturaleza técnica. Por tanto, entre el año de su fundación y diciembre de 1924, la ESAP dependió de la Dirección Técnica Industrial de la Secretaría de Educación Pública. Pero una vez que se fue consolidando sobre su objetivo de origen, en enero de 1925 sus promotores solicitaron su incorporación plena a la Universidad Nacional de México, toda vez que en el seno de la Escuela de Comercio y Administración continuaba vigente la carrera de contador público, pero centrada en la contabilidad comercial, en tanto que la ESAP se encaminaba a la formación de profesionales en contabilidad fiscal.

¹² Secretaría de Educación Pública. *El esfuerzo educativo de México (1924-1928).* Volumen I, pp. 617-626. México, 1928. *Boletín Informativo del Departamento de Contraloría General de la Nación.* Tomo I, pp. 22-25. México, 1925.



Primer cuerpo de la gran escalera del edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores (1924).

Una vez consolidada la escuela, pasó de su fase experimental y se constituyó una academia de profesores, a la cual se encomendó en 1924 la elaboración de un plan de estudios para el establecimiento de una nueva carrera profesional, la de contador público fiscal, con miras a solicitar su incorporación a la Universidad Nacional de México. A partir de entonces se encomendó a la Academia la revisión continua de los planes, programas de estudio y métodos de enseñanza. Su incorporación a la Universidad Nacional coincidió con el proyecto del Departamento de Contraloría General de la Nación para la implantación en su seno del servicio civil, toda vez que entre los patrocinadores de la ESAP los más entusiastas eran servidores públicos de este departamento. La escuela dependió académicamente de

la Universidad Nacional, y económicamente del Departamento de Contraloría, a partir de 1925.¹³

Entre 1920 y 1923 la escuela operó con base en un plan de estudios muy sencillo, integrado por 10 asignaturas: contabilidad, timbre, aduanas, direcciones generales, ramo civil, ramo militar, inspección, archivo y correspondencia oficial, cálculo y nociones de álgebra, y taquimecanografía. Tal como es observable, se trataba de formar especialistas en contabilidad fiscal en sus diferentes renglones, quienes además pudieran desempeñarse en trabajos propiamente secretariales dentro de la Contraloría, Hacienda y el resto de las dependencias gubernamentales donde existieran oficinas de contabilidad, es decir, en prácticamente toda la administración pública. Tal era el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, donde en esta época sus muchos consulados disponían de contadores de primera y de segunda, amén de que sus sistemas de ingreso reclamaban conocimientos de nociones de contabilidad fiscal y mercantil para los puestos de escribiente y vicecónsul.

El plan de estudios de 1925 fue un gran paso adelante. Su finalidad era la de formar efectivamente a un profesional público de la contabilidad fiscal a lo largo de cuatro años lectivos. El primer año era de preparación; se enseñaba a los alumnos lengua castellana, aritmética razonada, biblioteconomía y archivo, nociones sobre el funcionamiento de las oficinas administrativas y tramitación oficial. Se trataba de formar, en lo general, a un servidor público cabal que escribiera adecuadamente y que manejara la información, que usara los números lógicamente y que conociera el *modus operandi* de las oficinas públicas. Materias tales como lengua castellana, aritmética y archivo eran requeridas para los aspirantes a la carrera diplomática y para los postulantes a la carrera consular, en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El segundo año consistía en un curso medio, que estaba basado en la enseñanza jurídica: nociones de derecho constitucional y derecho administrativo y nociones de derecho civil y mercantil. Además, se impartía contabilidad general y estadística administrativa, esta última para profundizar en cuestiones propias de un servidor público cabal. Varias de estas

¹³ La Escuela Superior de Administración Pública se incorporó a la Universidad Nacional de México en mayo 2 de 1925, luego de que el Consejo Universitario así lo acordó y después de que el secretario de Educación Pública lo ratificó. Como en 1925 se percibía como inminente la generalización del servicio civil de carrera a partir su consolidación en la Secretaría de Relaciones Exteriores y su implantación en la Contraloría, los promotores de la escuela no dejaban de hacer explícitas sus ventajas al respecto, pues los empleados públicos debían estudiar para poder seguir la carrera administrativa.

asignaturas se exigían a los aspirantes a la carrera diplomática, ya que eran de utilidad para el ejercicio de los cargos consulares, particularmente para el cuidado del comercio nacional en el extranjero y el ejercicio de sus deberes notariales, de registro civil y de actos administrativos.

El tercer año se conocía como primer curso superior, y estaba destinado a la formación plena en contabilidad, a través de la enseñanza de la contabilidad superior, la contabilidad pública (I), generalidades de contabilidad fiscal y ramo civil y militar, así como ramo aduanal (I) y direcciones generales.

Finalmente, el cuarto año consistía en el segundo curso superior. Estaba dedicado a la enseñanza de contabilidad pública (II), ramo aduanal (II), ramo del timbre y contabilidad de inspección fiscal, además de una materia novedosa: industrias del gobierno.

Para complementar su habilitación como servidores públicos, los alumnos podían inscribirse en un curso libre de taquimecanografía de dos años lectivos, exigida obligatoriamente en los Cuerpos Diplomático y Consular para ingreso mediante examen. Opcionalmente se cursaba contabilidad de estados y municipios, economía política e inglés.

Para atender la creciente demanda de los trabajadores del gobierno que no podían cursar una carrera profesional larga y que requerían capacitación para su trabajo debidamente acreditada, en 1927 se crearon carreras especiales de menor longitud cronológica, destinadas a campos muy concretos de la administración hacendaria, manifiestos en un cargo específico de oficina. Así, la ESAP preparó los cursos de: oficinista en el ramo de aduanas, oficinista en impuestos interiores, oficinista en el ramo fiscal de estados y municipios, oficinista en direcciones generales y oficinista en el ramo militar. La Secretaría de Relaciones Exteriores podría haber solicitado a la escuela preparar servidores públicos para su planta y para las legaciones y consulados, en cargos específicos de oficinistas para las legaciones, embajadas y consulados; posiblemente la ESAP hubiera podido dar cauce a un nuevo proyecto de carrera corta de aspirante a la carrera consular, como la que había dejado de existir no hacía mucho tiempo.

La Escuela Superior de Administración Pública fue una institución tan acreditada que, en 1927, los titulares de las Secretarías de Estado recomendaron a sus trabajadores inscribirse en ella. Viento en popa, la escuela solicitó al Gobierno la flexibilización de horarios de trabajo para que los servidores públicos acudieran a clases, y el Ejecutivo Federal respondió positivamente, por medio de un acuerdo que mandaba que cada titular de dependencia estimulara a sus trabajadores para acudir a la ESAP, para capacitarse en “ciencias administrativas”, y que los alumnos más adelanta-

dos tuvieran preferencia en caso de ingreso y promoción, además de que todos sus egresados serían exentos de examen de ingreso a las oficinas públicas.

La utilidad social de la ESAP era indudable. Sin embargo, en 1929, al expedirse la nueva ley orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, se decretó la fusión de la ESAP y el sector de la ECA que conservaba las carreras de contador, comercio, contador público y de auditor, naciendo de la fusión la actual Facultad de Contaduría y Administración. Poco valieron, en fin, todos los argumentos a favor de la distinción entre la contabilidad comercial y la contabilidad fiscal. Así, una institución tan útil como el servicio civil de carrera, dejó de existir.

La escuela pudo haberse transformado en un centro de formación, capacitación y perfeccionamiento del servicio público en México y, por tanto, un centro para preparar a los aspirantes a ingresar en los Cuerpos Diplomático y Consular de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Pudo ser un espacio académico para crear carreras cortas para el Servicio Exterior, y aun carreras propiamente profesionales para formar diplomáticos y agentes consulares si, de haber existido por más tiempo, hubiese sido capaz de trascender su origen contable y convertirse en una auténtica escuela de formación y capacitación de servidores públicos en todos los ramos, incluyendo las Relaciones Exteriores.

3. Reorganización del Servicio Exterior (1920-1924)

No todo el proceso de formación del servicio civil se frustró. Si bien es cierto que su generalización en el servicio público se realizó sobre fundamentos muy estrechos, y que los adelantos en la Contraloría desaparecieron con su extinción en diciembre de 1932, también lo es que su encarnación en el Servicio Exterior no sólo perduró, sino que se consolidó a partir de las reformas que se introdujeron en la Secretaría de Relaciones Exteriores entre 1920 y 1924.¹⁴

La reorganización del Servicio Exterior reconsideró, desde su raíz, la configuración y principios vigentes en su seno durante el porfirismo. Los cambios incidieron directamente en la antigua disposición que lo regía desde 1896, particularmente en los aspectos de selección y promoción del personal diplomático de carrera, haciéndose una diferencia sustancial de su naturaleza técnica, frente a la propiamente política de aquellos otros que no eran parte de la misma.

¹⁴Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Política Exterior. Op. cit.*, pp. 274-316.

Capítulo X. EL SERVICIO EXTERIOR EN LOS REGÍMENES DE LA REVOLUCIÓN

3. Reorganización del Servicio Exterior (1920-1924).....	284
4. El Cuerpo Diplomático	287
5. El Cuerpo Consular.....	292
6. Unificación del Servicio Exterior en 1934.....	296

dos tuvieran preferencia en caso de ingreso y promoción, además de que todos sus egresados serían exentos de examen de ingreso a las oficinas públicas.

La utilidad social de la ESAP era indudable. Sin embargo, en 1929, al expedirse la nueva ley orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, se decretó la fusión de la ESAP y el sector de la ECA que conservaba las carreras de contador, comercio, contador público y de auditor, naciendo de la fusión la actual Facultad de Contaduría y Administración. Poco valieron, en fin, todos los argumentos a favor de la distinción entre la contabilidad comercial y la contabilidad fiscal. Así, una institución tan útil como el servicio civil de carrera, dejó de existir.

La escuela pudo haberse transformado en un centro de formación, capacitación y perfeccionamiento del servicio público en México y, por tanto, un centro para preparar a los aspirantes a ingresar en los Cuerpos Diplomático y Consular de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Pudo ser un espacio académico para crear carreras cortas para el Servicio Exterior, y aun carreras propiamente profesionales para formar diplomáticos y agentes consulares si, de haber existido por más tiempo, hubiese sido capaz de trascender su origen contable y convertirse en una auténtica escuela de formación y capacitación de servidores públicos en todos los ramos, incluyendo las Relaciones Exteriores.

3. Reorganización del Servicio Exterior (1920-1924)

No todo el proceso de formación del servicio civil se frustró. Si bien es cierto que su generalización en el servicio público se realizó sobre fundamentos muy estrechos, y que los adelantos en la Contraloría desaparecieron con su extinción en diciembre de 1932, también lo es que su encarnación en el Servicio Exterior no sólo perduró, sino que se consolidó a partir de las reformas que se introdujeron en la Secretaría de Relaciones Exteriores entre 1920 y 1924.¹⁴

La reorganización del Servicio Exterior reconsideró, desde su raíz, la configuración y principios vigentes en su seno durante el porfirismo. Los cambios incidieron directamente en la antigua disposición que lo regía desde 1896, particularmente en los aspectos de selección y promoción del personal diplomático de carrera, haciéndose una diferencia sustancial de su naturaleza técnica, frente a la propiamente política de aquellos otros que no eran parte de la misma.

¹⁴Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Política Exterior. Op. cit.*, pp. 274-316.

En el muy importante aspecto de la selección, se reforzaron los valores inherentes al mérito. Durante el porfirismo el ingreso se había caracterizado por el desuso del examen o su práctica defectuosa, toda vez que con el paso del tiempo los contenidos de las materias que lo configuraban se volvieron obsoletos. La reforma del Servicio Exterior introdujo la actualización de los mencionados conocimientos, bajo el criterio de correspondencia con los mínimos aceptables para el desempeño de los cargos sometidos a los concursos.

Además, se incorporó el principio de que toda vacante sería ocupada mediante concurso, y que aquellos que fueran favorecidos debían demostrar mayor educación y aptitud para el servicio, además de más cultura literaria y científica. Finalmente, para evitar la pronta obsolescencia de los conocimientos contenidos en los exámenes de ingreso, se dispuso su actualización continua, a favor de un mejoramiento, igualmente perpetuo, de los postulantes al servicio público.

Al respecto, el Cuerpo Diplomático fue reformado para dar cabida al cargo de aspirante a la carrera diplomática, en sustitución del antiguo puesto de tercer secretario. De este modo, en congruencia con el nuevo sistema de ingreso, los novicios permanecerían dos años en calidad de agregados con sueldo, para ejercitarse en los oficios diplomáticos y estar en aptitud de incorporarse al servicio. Con esto se introdujo el internado o pasantía práctica como parte del procedimiento de ingreso, pero también de la formación integral de estos funcionarios públicos.

Una vez puestas en vigor las nuevas disposiciones sobre el ramo diplomático, se procedió a aplicar el examen de ingreso a quienes, desde 1896, no se habían ocupado de cumplir con ello. Resultó, en efecto, que era la mayoría de los diplomáticos, y una vez que se determinó quiénes lo habían aprobado y quiénes no, se procedió a ratificar el nombramiento de los primeros y a anular el de los segundos. Las plazas vacantes fueron cubiertas por concurso y, en breve lapso, el Cuerpo Diplomático se había rejuvenecido con dos generaciones de aspirantes a la carrera diplomática.

Por cuanto al sistema promocional, se estimó que el antiguo procedimiento escalafonario heredado por el porfirismo había propiciado la extranjerización de los responsables de las misiones en el exterior, a lo cual también contribuyeron sus largas ausencias del país. Para contrarrestar esta tendencia, se implantó como tope superior de la carrera diplomática el cargo inmediatamente inferior al puesto de jefe de misión, convirtiendo a éstos en la “parte mudable” del Servicio diplomático y seleccionándose para dicha responsabilidad a los funcionarios que correspondieran más adecuadamente al carácter de los nuevos gobiernos emanados de la

Revolución de 1910. Sin embargo, no se excluyó la posibilidad que los miembros de la carrera del Servicio Exterior pudieran acceder excepcionalmente a las jefaturas de misión.

Con el objeto de apuntalar esta reforma en la cúspide de la organización de las legaciones, se introdujo otra novedad en la escala del Cuerpo Diplomático. Para alargar el escalafón de dicho Cuerpo y crear un cargo propiamente técnico que asistiera a los jefes de misión, se creó el cargo de consejero. Así, al tiempo que se lograban estos objetivos, la carrera diplomática se hacía más atractiva para sus postulantes.

Las aguas del cambio llegaron también al Cuerpo Consular, formado tanto por antiguos miembros del Servicio como por aquellos otros recién ingresados. Por principio, se mandó que todos aquellos que no hubieran ingresado mediante examen, lo hicieran dentro del plazo máximo de dos años. Habida cuenta de los resultados positivos que se alcanzaron tras las reformas al Cuerpo Diplomático, se procedió a transformar las relativas al Cuerpo Consular.

Un producto sucedáneo de estos cambios fue que, durante el Gobierno de Plutarco Elías Calles, los agregados comerciales fueron desligados del Servicio Exterior y pasaron a la responsabilidad de la Secretaría de Industria y Comercio. Sin embargo, quedaron adscritos a las representaciones diplomáticas, para lograr una adecuada coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para el presidente de la República, Álvaro Obregón, el Servicio Exterior era una de las manifestaciones del servicio civil y, por tanto, debía ser ajeno en todo lo posible al favoritismo y estar sustentado en el sistema de méritos. Así, el mérito era un valor más estimado que la antigüedad para decantar las cualidades de los postulantes para el ingreso y las promociones. Asimismo, para fortalecer su noción de servicio civil, se habían reforzado en el Servicio Exterior los aspectos de compensaciones, retiro y pensiones.

El presidente Obregón estaba muy satisfecho con los cambios habidos en el Cuerpo Diplomático. En su mensaje de septiembre 10. de 1923 expresó lo siguiente: "la aplicación rigurosa de la nueva Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático y su Reglamento —que prescriben la selección del personal mediante pruebas concluyentes de competencia— ha mejorado considerablemente nuestras representaciones diplomáticas en el extranjero. Las circunstancias de haberse presentado en cada concurso un número mucho mayor de pretendientes de plazas vacantes y de encontrarse varios profesionistas universitarios entre los rechazados, suministran una beneficiosa demostración práctica de la posibilidad de implantar íntegramente el



Álvaro Obregón.

servicio civil en un medio como el nuestro, en que tan fuertemente ha arraigado la falsa creencia de que los empleos públicos no pueden ser más que el producto del caprichoso y arbitrario favor de los gobernantes".

Y prosigue: "también se ha iniciado ya el sistema de mérito, con los mismos buenos resultados, para la selección del personal de las oficinas de la Secretaría".¹⁵

4. El Cuerpo Diplomático

Desde su nacimiento, el Servicio Exterior es uvo caracterizado por el desenvolvimiento de dos Cuerpos funcionariales distintos. Sus progresos acentuaron las diferencias entre ambos Cuerpos, al tiempo que los servidores públicos asignados a uno y al otro se desempeñaban con base en tareas gradualmente más diferenciadas. Inclusive, el paso del Cuerpo Consular al Diplomático, o de servidores de la planta de la Secretaría al segundo, estaba cuidadosamente regulado.

En 1922, la reforma al Servicio Exterior dividió al Cuerpo Diplomático de la siguiente manera:

- Embajadores.
- Enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios.
- Ministros residentes.
- Encargado de negocios.¹⁶

¹⁵ *Ibid.*, pp. 288-289

¹⁶ Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano, de enero 9 de 1922. Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano, de enero 17 de 1922. *Compilación de Disposiciones Relativas al Servicio Exterior Mexicano*, pp. 329-333 y 334-355.

Estos cargos fueron definidos como mandatarios de la República en los países en los cuales se desempeñaban. Esta nueva clasificación distinguía a los embajadores de los enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios, significando al mismo tiempo la diferencia establecida entre embajadas y legaciones. La distinción sustancial era que los titulares de las embajadas tenían, además, la representación personal del presidente de la República. Finalmente, tocaba al primer magistrado nombrar a estos servidores públicos de lo exterior.

El Cuerpo Diplomático fue definido como el grupo de funcionarios encargados de la representación diplomática. Además de los servidores públicos arriba mencionados, comprendía a los siguientes:

- Consejero.
- Primer secretario.
- Segundo secretario.
- Aspirante a la carrera diplomática.

Las misiones diplomáticas fueron integradas también por agregados diplomáticos, quienes se desempeñaban en una variedad de comisiones, en el entendido de que estos cargos se cumplían de manera honorífica y como preparación para la carrera diplomática. Asimismo, los agregados militares y de la marina nacional fueron clasificados como parte del Cuerpo Diplomático de manera accidental.

De conformidad con el derecho internacional, se confirió al secretario de Relaciones Exteriores la calidad de embajador, mientras que el subsecretario y el oficial mayor tenían el rango de ministro plenipotenciario y ministro residente, respectivamente. El resto de las equivalencias era el siguiente:

- Abogado consultor y jefes de los Departamentos Diplomático y Consular y del Protocolo = consejero.
- Primer ayudante del Protocolo y jefes de sección de los Departamentos Diplomático y Consular = primer secretario.
- Segundo ayudante del Protocolo = segundo secretario.
- Tercer ayudante del Protocolo = aspirante.

Como lo adelantamos, la mencionada reforma estableció el ingreso a la carrera diplomática a partir del cargo de aspirante a consejero, o aspirante a la carrera diplomática, y en tal calidad la SRE los comisionaba en sus diversas misiones en el extranjero. Una vez transcurridos dos años de ejercicio en esta categoría, eran promovidos —en caso haber vacante— a segundo secretario de legación. Este período se reducía a un solo año si con-

anterioridad el aspirante hubiera formado parte del personal de la Secretaría durante al menos dos años, como agregado diplomático o empleado de alguna misión, o de la propia Secretaría. Para dar cabida a esta nueva categoría, fue suprimido el cargo de tercer secretario, y quienes lo ocupaban fueron asimilados, en calidad de aspirantes, con el empleo en él implicado.

En cuanto al régimen de promoción, fue estatuido el procedimiento de ascenso para los cargos de consejero y de primer y segundo secretario de legación, por rigurosa escala. El ascenso de segundo a primer secretario demandaba que el funcionario se hubiera desempeñado por un lapso mínimo de tres años, en tanto que el progreso de primer secretario a consejero exigía un mínimo de cinco años. Tanto en el caso del aspirante como en el de secretario, para ameritar el ascenso se estableció como requisito el merecimiento y la aptitud, más que la antigüedad. Asimismo, fue prohibido el ingreso de familiares cercanos del jefe de misión, y que las mujeres se desempeñaran en condición de empleadas. Con respecto a los extranjeros, se dispuso que sólo podían desempeñarse como consultores e intérpretes.

En todo caso, las divisas más valiosas para avanzar en el escalafón eran la eficiencia, la aptitud para el cargo y las capacidades científicas y literarias; sin embargo se dejaba su ponderación a los jefes de los postulantes, sin que mediara el juicio de un sínodo *ad hoc*.

La permanencia de estos funcionarios en el Cuerpo Diplomático estaba garantizada, ya que sólo podían ser despedidos por las siguientes razones: por haber recibido una condena de tipo criminal; por haber contraído matrimonio con una mujer de la nacionalidad del país extranjero donde se desempeñaba la función, sin previo aviso a la Secretaría; por haber adquirido bienes raíces sin licencia de la Secretaría; por infracción grave de sus deberes oficiales; por mala conducta, o por abandono del cargo.

Además, una condición laboral transitoria, llamada disponibilidad, contribuía a la permanencia de los servidores del Cuerpo hasta por cinco años, dentro de los cuales podían ser nuevamente nombrados en cargos del Servicio Exterior. En caso de disponibilidad, los consejeros tenían preferencia para el nombramiento cuando hubiera igualdad de circunstancias. Sin embargo, una vez transcurridos los cinco años, quedaban separados definitivamente, siempre y cuando durante este lapso no hubiera habido vacantes. Un empleado podía quedar en disponibilidad por alguna de estas causas: por desaparición de la legación o el cargo del caso; por solicitud del interesado; por resolución del Ejecutivo; o por la aceptación de un cargo público diverso a los de la Secretaría.



Manuel C. Téllez.

Igualmente, el Cuerpo Diplomático fue protegido por el mandato de que ninguno de sus miembros fuera ubicado en un cargo inferior al que disfrutaba, salvo con su anuencia; este mandato también estableció que, en caso de igualdad de circunstancias, las vacantes serían ocupadas preferentemente por sus miembros.

También se renovó el procedimiento de pensionamiento para el Cuerpo Diplomático, atendiendo al número de años de servicio. Para los diplomáticos que hubieran desempeñado cargos en el Servicio por más de 24 años, la pensión vitalicia alcanzaba hasta el 50% del sueldo. El monto de la pensión era inferior en los casos de los servidores con menor antigüedad, hasta reducirse a una indemnización de cuatro meses de salario

cuando el empleado había laborado cuatro años. La pensión cesaba en caso de muerte, por un delito grave o por el ejercicio de un cargo público.

Aunque de antiguo el ingreso al Cuerpo Diplomático se realizaba mediante examen, a partir de 1922 se implantó el procedimiento de concurso público y selectividad competitiva.¹⁷ El primer peldaño del escalafón era el cargo de aspirante a la carrera diplomática, y para acceder a él se debían demostrar conocimientos referentes a la instrucción primaria, además de otros más específicos, tales como hablar y escribir correctamente español e inglés, o francés, y traducir otra lengua viva que se juzgara útil para el ejercicio de la mencionada carrera.

Asimismo, se exigía el dominio de materias tales como geografía universal y de México, historia general y de México, contabilidad, economía política mundial y nacional, así como derecho internacional público y privado. Debía acreditarse el conocimiento de la Constitución Política, de la organización administrativa de México y de las leyes y reglamentos relativos a las funciones diplomática y consular, así como aquellos otros necesarios en la carrera diplomática. Finalmente, era menester comprobar el dominio de los tratados internacionales más importantes, así como aquellos otros de relevancia signados entre México y otros países. Excepto en los casos en que se presentara un único candidato, los conocimientos podían ser avalados mediante certificación y títulos, salvo el dominio del español y de los idiomas extranjeros, que requerían forzosamente del examen.

Elexamen de ingreso era presentado ante un jurado de tres miembros, nombrados por el secretario de Relaciones Exteriores, y constaba de pruebas orales y escritas. Una vez verificadas estas pruebas, eran admitidos los postulantes que hubieran obtenido las puntuaciones más elevadas. En caso de igualdad de circunstancias, eran preferidos quienes se desempeñaran en el Servicio Diplomático. En caso de que el empate ocurriera entre miembros del Servicio Diplomático, se prefería a quien hubiera tenido un mejor desempeño, o fuera de mayor de edad. En caso de estar casados, se prefería a quien lo estuviere con una mujer mexicana.

Los jefes de misión, por su parte, eran nombrados y removidos libremente por el presidente de la República. Por lo tanto, reclamaban criterios de ingreso distintos a los anteriores, que eran por cierto muy laxos: nacionalidad mexicana y 30 años de edad, e incluso el nombramiento se podría hacer al margen del Cuerpo Diplomático, de convenir de tal modo

¹⁷ Dirección General del Servicio Exterior. *Legislación del Servicio Exterior Mexicano*, *Op. cit.*, pp. 155.

al Servicio. Una vez prestados servicios satisfactorios por más de cinco años, estos jefes eran nombrados consejeros.

Finalmente, se estableció la distinción entre los cargos de funcionarios y los puestos de empleados. Se consideraban funcionarios desde los aspirantes hasta los jefes de misión; se denominaban empleados a todos los demás. No quedaba claro, sin embargo, cuál era el criterio en que se fundaba esta distinción.

Finalmente, a partir de 1922 fue suprimido el uniforme que, obligatoriamente, debían vestir los miembros del Cuerpo Diplomático, según se había prescrito desde hacía casi un siglo.¹⁸

5. El Cuerpo Consular

En 1923 se reorganizó el Cuerpo Consular, y sus integrantes fueron clasificados en personal de carrera y personal honorario. El personal del primer grupo percibía un sueldo cuyo monto estaba en función de su categoría, en tanto que el personal honorario completaba sus percepciones con el cobro de una compensación por servicios, toda vez que el escalafón se restringió sólo a las categorías de cónsul y vicecónsul.¹⁹ Por su parte, el personal de carrera fue dividido en funcionarios y empleados —como el Cuerpo Diplomático—, y clasificado de la manera siguiente:

Funcionarios de carrera:

- Cónsules generales de primera.
- Cónsules generales de segunda.
- Agregados comerciales.
- Cónsules de primera.
- Cónsules de segunda.

¹⁸ El uso de uniformes en el Cuerpo Diplomático se remonta a octubre 23 de 1835, año en que se expidió el Reglamento de uniformes del Cuerpo Diplomático Mexicano. Luego siguieron estas disposiciones: Reglamento de uniformes del Cuerpo Consular Mexicano, de septiembre 30 de 1853; Reglamento de uniformes del Cuerpo Diplomático, de diciembre 6 de 1865; Reglamento de uniformes del Cuerpo Consular del Imperio mexicano, de diciembre 6 de 1865; Reforma del Reglamento de uniformes del Cuerpo Diplomático mexicano, de febrero 27 de 1896; Reforma del Reglamento de uniformes del Cuerpo Consular mexicano, de julio 23 de 1896. Todos estos reglamentos están recogidos en la *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior mexicano*, tomo I.

¹⁹ Ley Orgánica del Cuerpo Consular mexicano, de enero 9 de 1923 y Reglamento de la misma, de octubre 25 del mismo año. *Compilación de disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, tomo II, pp. 356-522.

- Cónsules de tercera.
- Cónsules de cuarta.
- Vicecónsules
- Contadores de primera.
- Contadores de segunda.
- Agregados comerciales.

Empleados de carrera:

- Intérpretes y traductores.
- Escribientes de primera.
- Escribientes de segunda.

En apoyo del personal de carrera, se nombraron auxiliares y mecanógrafos para ejercitarse en las oficinas consulares.

Además, se estableció la clasificación de consulados de primera y consulados de segunda, y el titular del Ejecutivo fue facultado para convertir consulados honorarios en consulados de carrera, y a la inversa.

El ingreso a la carrera consular no se restringió a mexicanos, como en el caso del otro Cuerpo, sino que quedó abierto a los extranjeros, como era ya una tradición establecida de antaño. Incluso su entrada no se limitó a los consulados honorarios, sino también a los de carrera. Sin embargo, el ingresante tenía más opciones que en la carrera diplomática, pues se extendía a los cargos siguientes: escribiente de segunda y de primera, intérprete o traductor, contador de segunda, agregado comercial y vicecónsul. Estas opciones eran tanto para empleados como para funcionarios.

Este sistema combinaba la promoción para los miembros de la carrera, para los cuales se destinaban dos terceras partes de las vacantes, y el reclutamiento de nuevos miembros —la parte restante. Es decir, se mezclaba el concurso de méritos y el concurso de ingreso. Este último se efectuaba



Fachada de la estación del Ferrocarril Nacional (1905). Ciudad de México.

mediante una convocatoria pública, como se hacía en el ramo de la diplomacia. Además de los requisitos de nacionalidad y edad, estado civil y situación económica, se exigía una escolaridad mínima de instrucción primaria superior.

Los requisitos de nacionalidad y edad se hacían valer para los cargos sujetos a concurso, a saber: contador de segunda, agregado comercial y vicecónsul, para los cuales se requerían candidatos entre 21 y 35 años; para escribientes e intérpretes o traductores, los postulantes debían tener entre 18 y 30 años. El procedimiento de examinación era similar al del Cuerpo Diplomático, pero contenía sustanciales variaciones, de conformidad con la calidad de los cargos en concurso de ingreso y de promoción para los nuevos postulantes.

Los candidatos a escribientes de segunda y de primera debían demostrar que hablaban y escribían debidamente el español y que dominaban una lengua extranjera útil en la carrera, además de estar capacitados en mecanografía, taquigrafía y manejo de archivo según procedimientos de la SRE, y dominar nociones de contabilidad fiscal y mercantil. Por su parte, para traductores o intérpretes se requería dominar el español, el idioma del país del caso y la mecanografía, en tanto que para contador de segunda era menester manejar la mecanografía y la aritmética mercantil, conocer las disposiciones consulares y diplomáticas vigentes y la contabilidad fiscal y mercantil.

Los requisitos de conocimientos y capacidades para alcanzar el cargo de agregado comercial eran más complejos que los anteriores, pues además de poseer el dominio del castellano y de otro idioma, los candidatos debían estar preparados en mecanografía y aritmética mercantil, y tener conocimientos de historia nacional y general, de geografía comercial, industrial y económica de México, y de economía política; el examen se extendía a la resolución práctica de problemas comerciales. La mayoría de estos conocimientos también se exigían a los postulantes para los viceconsulados, quienes además debían poseer los relativos a la geografía física y política, tanto general como de México, a las disposiciones diplomáticas y consulares y a la Constitución política del país, así como nociones de derecho internacional público y privado, y derecho mercantil.

Para el caso particular de los consulados honorarios, únicamente era menester dominar el español y el idioma del país de desempeño del cargo, amén de demostrar tener una posición económica desahogada y ser mexicanos por nacimiento o naturalización.

Los exámenes no consistían meramente en consideraciones abstractas, sino en ejercicios aplicados, cuya finalidad era la solución de problemas

prácticos. La evaluación se fundaba en la rapidez de respuesta de los postulantes. Existía el procedimiento de exención de examen para aquellos conocimientos demostrables por medio de certificación de una institución de enseñanza, con el aval de la Universidad Nacional de México, salvo para idiomas extranjeros, taquigrafía y mecanografía.

El régimen promocional siguió fundado en el escalafón, pero se añadieron como ingredientes de calificación, la aptitud y el desempeño, y sólo la antigüedad en caso de igualdad de condiciones. El escalafón estaba formado por servidores consulares del extranjero y de la propia Secretaría que se desempeñaban en el ramo. Además, las dos terceras partes de las vacantes eran cubiertas por miembros del Cuerpo Consular y la otra por personal de nuevo ingreso. Las vacantes reservadas al Cuerpo exigían un procedimiento de evaluación, en el que se examinaban elementos tales como la capacidad, desempeño, aptitudes, hoja general de servicios y antigüedad. Sin embargo, el examen —y, por tanto, las vacantes— se restringía para quienes se desempeñaran como escribientes de segunda y aspiraban al cargo de escribiente de primera; para éstos si aspiraban al puesto de contador de segunda y vicecónsul; y para los vicecónsules y cónsules que aspiraran al cargo de agregado comercial. El resto de los cargos, hasta el de cónsul general, seguía un procedimiento de promoción distinto, que no se especificó.

Las promociones estaban sujetas a un tiempo mínimo de desempeño, de modo que para ascender de contador de segunda a contador de primera debían mediar dos años de ejercicio, mismo tiempo exigido para el paso de las categorías comprendidas entre vicecónsul y cónsul de primera, inclusive. Para transitar de cónsul de segunda a cónsul general de segunda, el requisito eran tres años. El tiempo de ejercicio era sólo uno de los requisitos, pues además se debían demostrar antecedentes de eficiencia y honorabilidad, aptitud para el cargo futuro y habilidades científicas y literarias superiores, ingredientes de evaluación de la mayor importancia.

La permanencia estaba asegurada por la imposibilidad del despido arbitrario, pues los funcionarios y empleados de la Carrera Consular sólo podían ser removidos de sus cargos en los casos ya mencionados para el Cuerpo Diplomático. Colaboraba a la permanencia el procedimiento de disponibilidad, que también operaba de manera similar al del otro Cuerpo. Lo mismo ocurría con las jubilaciones. Tampoco podían ser nombrados para cargos inferiores, sin su anuencia, y las vacantes eran cubiertas con preferencia por los miembros de la Carrera Consular. Un servidor de carrera que por causa de fuerza mayor hubiera abandonado el servicio, podía ser reinstalado, siempre y cuando tuviera una hoja laboral limpia.

El procedimiento de promoción para el cargo de cónsul general atendía parcialmente la vía de la carrera consular pues, como eran nombrados y removidos libremente por el presidente de la República, la designación podía recaer en personas ajenas al Cuerpo Consular, en atención a la aptitud del postulante.

Los regímenes de la Revolución fueron propulsores de la profesionalización del Servicio Exterior, tal y como es patente en las líneas anteriores; además, su labor trascendió los progresos habidos en la etapa porfiriana. Sin embargo, a pesar de los requisitos de profesionalización exigidos para las carreras administrativas, diplomática y consular, no existía una completa articulación con el sistema universitario nacional, pues éste se concretaba a dar dictámenes de suficiencia académica a los certificados y títulos de los aspirantes al Servicio Exterior. Tal fue el efecto de la extinción de la profesión de aspirante a la carrera consular en 1923, toda vez que la abogacía ya no contaba con preferencia para nutrir las filas de la diplomacia.

Resulta sorprendente, pues, que un sistema de ingreso y promoción tan complejo, detallado y útil no estuviera respaldado por un programa de formación y capacitación continuos, teniendo el país a la Universidad Nacional de México —y entre 1920 y 1929 a la Escuela Superior de Administración Pública.

6. Unificación del Servicio Exterior en 1934

El mismo titular del Ejecutivo que acordó el establecimiento del servicio civil en abril de 1934 —Abelardo Rodríguez— fue quien reorganizó al Servicio Exterior en enero de ese mismo año, a partir de la noción unificada del servicio, cuyo objeto era el mantenimiento de las relaciones exteriores, velar por el prestigio del país en el extranjero y proteger sus intereses. Debía, asimismo, auxiliar a la marina y aviación nacionales y producir información sobre las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales de aquellos países con los cuales se tenían vínculos de amistad.²⁰

Las responsabilidades del Servicio Exterior comprendían el ejercicio de funciones notariales y del registro civil, el auxilio a la justicia nacional en actos judiciales relacionados con el exterior y el ejercicio de funciones administrativas inherentes a su objeto. Esta reorganización vino a contras-

²⁰ Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular, de enero 25 de 1934, y Reglamento de la misma de enero 31 de ese año. *Compilación de disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, tomo II, pp. 235-597.



Abelardo L. Rodríguez.

tar con las disposiciones anteriores, en las cuales se daba como hecho un solo Servicio Exterior, pero no formalmente, ya que habían dos disposiciones diversas para los Cuerpos Diplomático y Consular.

Para su desempeño, el Servicio Exterior contaba con misiones diplomáticas y oficinas consulares. Las misiones diplomáticas fueron divididas en embajadas y legaciones, en tanto que las oficinas consulares se clasificaban en consulados generales, consulados, consulados honorarios y agencias consulares.

Antiguamente había dos carreras administrativas de lo exterior: la diplomática y la consular, de modo que, debido a su desarticulación formal, los requisitos de ingreso de cada Cuerpo exigían elementos inexcusables cuando había un traslado de uno a otro. Esto hacía necesario que se introdujeran procedimientos de homologación. Así, a partir de 1934 se formó la carrera administrativa, única del Servicio Exterior, que integraba varios tipos de servidores del ramo, a saber:

- Funcionarios diplomáticos.
- Funcionarios consulares.
- Visitadores.
- Empleados del Servicio Exterior.
- Personal auxiliar.

La antigua noción de Cuerpo había desaparecido entre los diplomáticos y agentes consulares, a quienes ahora se encuadraba dentro de la Rama Diplomática y la Rama Consular. Por su parte, la carrera administrativa de



Recepción popular a Plutarco Elías Calles y a Lázaro Cárdenas.

lo exterior ahora comprendía a otros tipos de trabajadores. Además, cada tipo de servidor estaba integrado por categorías y subcategorías específicas que expresaban la condición de Cuerpo.

Funcionarios diplomáticos.

- Embajador extraordinario y plenipotenciario.
- Enviado extraordinario y ministro plenipotenciario.
- Encargado de negocios *ad hoc*.
- Consejero.
- Primer secretario.
- Segundo secretario.
- Tercer secretario.
- Agregado.

Funcionarios consulares.

- Cónsul general.
- Cónsul de primera.
- Cónsul de segunda.
- Cónsul de tercera.
- Cónsul de cuarta.
- Vicecónsul.

- Cónsul honorario.
- Vicecónsul honorario.
- Visitadores.
- Empleados del Servicio Exterior.
- Intérpretes.
- Traductores.
- Contadores.
- Oficiales.
- Escribientes del Servicio Exterior.
- Personal auxiliar.
- Agentes consulares.
- Empleados auxiliares.

Dentro del Cuerpo Consular, la carrera administrativa tenía su inicio en el cargo de vicecónsul y su culminación en el puesto de cónsul de primera. Dentro del Cuerpo Diplomático culminaba en el puesto de Consejero. Dentro de esta misma idea, se estructuró un procedimiento de tránsito de una función a las otras, pero no arbitrario, sino programado. Además, se conservó el examen para ciertos casos, en tanto que en otros se aplicó el criterio de suficiencia, toda vez que se impuso la regla de un tiempo mínimo de desempeño en el puesto actual. Este sistema funcionaba de la siguiente manera:

- 1). Quienes sirvieran ininterrumpidamente durante un año en los puestos de jefe de los Departamentos Jurídico de Asuntos Políticos, de Asuntos Comerciales y de Protección, así como de abogado consultor, podrían obtener el nombramiento de consejero o cónsul de primera sin previo examen.
- 2). Con tiempo igual, el resto de los jefes de departamento optarían por los cargos de primeros secretarios o cónsules de segunda, pero con la aprobación del examen.
- 3). Bajo el mismo criterio cronológico y sin examen, el jefe del Departamento del Administrativo podría ocupar el puesto de encargado de contabilidad en los consulados, también sin examen.
- 4). Habiendo cubierto dos años de labores, y mediante examen, los abogados especialistas y los jefes de oficina y de sección podrían ocupar los cargos de segundos secretarios y cónsules de tercera.
- 5). Con igual tiempo y con examen de por medio, los abogados y abogados auxiliares del Departamento Jurídico, así como los jefes de sección “B”, estarían en condiciones de fungir como terceros secretarios y cónsules de cuarta.

6. Los oficiales, escribientes, traductores y contadores del Servicio Exterior con un año de servicio, eran elegibles como vicecónsules, mediante examen.
7. Finalmente, los subsecretarios y oficiales mayores que por un lapso de seis meses se hubieran ejercitado en sus cargos, podrían optar por el puesto más elevado de la carrera administrativa del Servicio Exterior —consejero— sin efectuar examen alguno. El primero tendría, al mismo tiempo, el rango de ministro consejero, y el segundo la precedencia entre los de su clase, en la misión en que fueran comisionados al efecto.

Esta reorganización del Servicio Exterior introdujo una innovación: la clasificación horizontal de la carrera administrativa en dos categorías: funcionarios de carrera y empleados de carrera. Los funcionarios eran los consejeros y los primeros, segundos y terceros secretarios dentro de la Rama Diplomática. Dentro de la Rama Consular, ocupaban los puestos de cónsules de primera, segunda, tercera y cuarta, y de vicecónsules. Por su parte, los empleados de carrera eran los intérpretes, traductores, contadores, oficiales y escribientes.

Finalmente, fueron introducidos nuevos servidores, cuya labor era inspeccionar las oficinas y documentos de la Secretaría y tomar medidas urgentes que surtieran efectos positivos en el Servicio. Se trataba de los visitadores del Servicio Exterior, facultados para proceder a reorganizar las oficinas consulares directamente y hacer lo propio con las diplomáticas, previo acuerdo con el Secretario de Relaciones Exteriores, de quien dependían directamente.

Además del personal de carrera, también había personal honorario, el cual comprendía las categorías de cónsul y vicecónsul, toda vez que se facultó al personal de carrera para nombrar servidores públicos auxiliares.

Los procedimientos de ingreso a la carrera exigían capacidad y permanencia, así como la exhibición de certificados de estudios y la presentación de exámenes, que constaban de pruebas escritas y orales rendidas ante un jurado designado por la SRE. En cuanto a los conocimientos que se debían demostrar, éstos eran muy similares a los exigidos en las disposiciones de 1922 y 1923, y como entonces, también se podían mostrar los certificados que los avalaran y prescindirse del examen, salvo en el caso de idiomas. Esta certificación estaba a cargo de la Secretaría de Educación Pública y de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El régimen promocional siguió fundado en el mérito, de modo que, en caso de igualdad de circunstancias, se daba preferencia a la aptitud y



Palacio Nacional (detalle).

eficiencia demostrados en la práctica diplomática o consular, amén de la aprobación de los exámenes respectivos. Además, se consideraban los antecedentes de rendimiento y, finalmente, la antigüedad. Asimismo, para los ascensos se establecieron tiempos mínimos de desempeño, de modo que para la promoción de vicecónsul a tercer secretario o a cónsul de cuarta se requerían dos años de ejercicio en el puesto actual; en tanto que, para hacerlo de tercer secretario o cónsul de cuarta al puesto inmediatamente superior, se exigían tres años. Este mismo tiempo era indispensable para ser promovido de primer secretario o cónsul de segunda al puesto superior.

La estabilidad y permanencia estaban garantizadas por un escrupuloso procedimiento de remoción de los miembros de la carrera administrativa

del Servicio Exterior, de la cual no gozaban los embajadores, ministros plenipotenciarios y cónsules generales, quienes eran nombrados y removidos libremente por el presidente de la República. Hay que añadir que, al respecto, quienes hubieran ocupado estos cargos y antes hubieran sido funcionarios de carrera, conservaban el derecho de pasar a disponibilidad. Con respecto a los servidores públicos de carrera, estaban sujetos a suspensión temporal o definitiva, pero por medio de un procedimiento perfectamente reglamentado, que definía las faltas u omisiones que lo ameritaban. Entre las causantes de suspensión estaban: la violación de los mandatos de la Ley del Servicio Exterior; que el funcionario estuviera sujeto a un proceso criminal; que mostrara mala conducta o prácticas viciosas; que se ausentara de sus labores o las abandonara; que mostrara morosidad en su trabajo; o que hiciera uso ilícito del cargo y de los recursos administrativos a su disposición. Finalmente, también era motivo de suspensión o despido la ineptitud comprobada del servidor público del caso.

Por su parte, la disponibilidad era un recurso de permanencia, siempre que el empleado ya tuviera cierta antigüedad dentro del Servicio Exterior, si bien no surtía efectos en beneficio del ascenso. Sin embargo, una vez transcurridos tres años, los servidores públicos en disponibilidad eran automáticamente separados de la carrera. El retiro era obligatorio al llegar a la edad de 65 años, salvo acuerdo especial del titular del Ejecutivo.

Al finalizar la década de los treinta, el servicio público nacional estaba formado por casi 160 mil trabajadores, distribuidos en los tres Poderes de la Unión, así como en los gobiernos de las entidades federativas y las municipalidades. De este total, casi 49 mil laboraban en el Gobierno Federal, poco más de 50 mil lo hacían en los gobiernos de los estados, y casi 56 mil en los municipios, además de 4 273 que se desempeñaban en las instituciones autónomas.²¹

Dentro de la administración pública había dependencias cuyo número de servidores había crecido notoriamente, como en la Secretaría de Educación Pública, que contaba con más de 6 mil trabajadores, en tanto que la antigua Secretaría de Hacienda tenía casi 3 mil. En la Secretaría de Gobernación, desprendida en 1853 de la Secretaría de Relaciones, sólo laboraban 315. En cuanto a esta última, el número de sus servidores sumaba 457 personas.

²¹ Secretaría de la Economía Nacional. Dirección General de Estadística. Censo de Funcionarios y Empleados Públicos, de 30 de noviembre de 1930. México, 1934. Uno de los incentivos que motivaron la publicación de este censo, tres años después de su elaboración, fue la vigencia del Acuerdo del Servicio Civil, antes examinado.

De estos 457 servidores públicos, 346 eran hombres y 93, mujeres. Y desde el ángulo de su formación para el servicio, 74 servidores de lo exterior contaban con profesión —sólo había una mujer— y 39 con oficio. Dato muy interesante era la distribución de los trabajadores públicos de esta Secretaría de Relaciones Exteriores, una de las más antiguas de la administración pública. Los datos al respecto muestran el efecto positivo de las políticas de permanencia y estabilidad de empleo, pues 41 servidores habían permanecido de 20 a 50 años en el servicio, en tanto que 170 lo habían hecho entre 5 y 15 años. Finalmente, el resto había estado en funciones hasta 5 años . De acuerdo con estas cifras, poco menos de la mitad de los servidores públicos de lo exterior tenían una antigüedad de más de 5 años y, poco más de la mitad, menos de 5, lo que constituye un balance adecuado entre ingreso y renovación, y permanencia y estabilidad.

Capítulo XI. EL SERVICIO EXTERIOR EN LA ACTUALIDAD.....	305
 1. Reorganización del Servicio Exterior en 1967	305
 2. El Servicio Exterior contemporáneo	310

XI. EL SERVICIO EXTERIOR EN LA ACTUALIDAD

En capítulos precedentes hemos podido apreciar el desarrollo del Servicio Exterior hacia su profesionalización, como una carrera administrativa. Aquí, culminando su examen, nos referiremos a su organización contemporánea.

1. Reorganización del Servicio Exterior en 1967

En la segunda mitad de la década de los sesenta se reorganizó al Servicio Exterior, pero dentro del patrón básico fijado desde 1934, es decir, como una única carrera administrativa dividida en ramas. Con anterioridad, el Servicio Exterior había sido definido por su objeto y función; ahora, además, se le conceptuaba como la organización permanente a la que se confiaba la salvaguardia de los intereses nacionales en el extranjero y la representación de México ante Estados nacionales y organismos internacionales.¹ Esta reestructuración fue el producto final de los trabajos de la Comisión Revisora de la Ley del Servicio Exterior, integrada por hombres de experiencia en materias de la diplomacia y el ramo consular.²

Aunque el Servicio Exterior no es propiamente un órgano, sino un cuerpo de funcionarios, puede definirse la esencia de su ser: una entidad permanente a cuyo cargo está, dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la custodia y vigilancia de los intereses nacionales en el ex-

¹ Secretaría de Relaciones Exteriores. Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. México, 1967. La expedición de esta ley no fue acompañada, como era usual, de un nuevo reglamento. El de 1934 siguió vigente hasta 1982.

² La comisión fue formada en febrero de 1965. Estaba encabezada por Gabino Fraga, subsecretario, y la integraban Daniel Cosío Villegas, Óscar Rabasa, Manuel J. Sierra, Jaime Torres Bodet, José Luis Siqueiros, Carlos Peón del Valle y Antonio de Icaza. Dirección General del Servicio Exterior. *Legislación del Servicio Exterior Mexicano. El Servicio Público Mexicano.* pp. 143-161.



Edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores (detalle).

trajero y el ejercicio de la representación del Estado mexicano frente a otros Estados y organismos internacionales. Esta función siguió encomendada a las misiones diplomáticas y a las representaciones consulares. Las primeras continuaron bajo la denominación de embajadas, tratándose de representaciones diplomáticas ante Estados, en tanto que las consulares se clasificaron en consulados generales, consulados, agencias consulares y consulados honorarios. Las representaciones diplomáticas en organismos internacionales fueron denominadas de una manera diversa a las embajadas.

El personal del Servicio Exterior fue dividido entre funcionarios diplomáticos y funcionarios consulares, ya sin el concepto de cuerpo o ramo, al tiempo que se conservó la separación entre la categoría de funcionario y empleado.

Por su parte, los funcionarios diplomáticos fueron clasificados de la siguiente manera:

- Embajador extraordinario y plenipotenciario.
- Ministro consejero.
- Consejero.
- Primer secretario.
- Segundo secretario.
- Tercer secretario.

Los funcionarios consulares eran los siguientes:

- Cónsul general.
- Cónsul consejero.
- Cónsul de primera.
- Cónsul de segunda.
- Cónsul de tercera.
- Cónsul de cuarta.
- Vicecónsul.

Además, de conformidad con la voluntad presidencial, se establecía la posibilidad de incluir la categoría de cónsul honorario.

Los empleados de las embajadas, consulados generales, consulados y agencias consulares fueron organizados con base en las siguientes categorías:

- Intérpretes.
- Traductores.
- Cancilleres.
- Empleados auxiliares.

En la medida en que se degradó la noción de cuerpo para identificar al Servicio Diplomático y al Servicio Consular, a favor de la noción más integral de carrera administrativa del Servicio Exterior, se flexibilizaron los mecanismos de comisión de un Servicio al otro, con base en el sistema de equivalencias, que en seguida mostramos:

Ministro consejero	= Cónsul consejero.
Consejero	= Cónsul de primera.
Segundo secretario	= Cónsul de segunda.
Tercer secretario	= Cónsul de tercera.
Cuarto secretario	= Cónsul de cuarta.

Por cuanto a los agregados civiles, militares, navales y aéreos —que por cierto se habían multiplicado en las embajadas mexicanas— se asimilaron al Servicio Exterior en calidad de diplomáticos, en tanto desempeñaran su comisión.

Como era mandato constitucional, tocaba al presidente de la República nombrar a los embajadores y cónsules generales, quienes además de ser mexicanos por nacimiento y contar con un mínimo de 30 años de edad,

debían tener méritos suficientes para adecuarse a esta designación. Además, su nombramiento debía ser ratificado por el Senado de la República. El jefe del Ejecutivo también estaba facultado para hacer nombramientos para cargos en el Servicio Exterior, pero limitados a una comisión específica; por consiguiente, los así designados no ingresaban al Servicio.

Uno de los adelantos más significativos implantados en 1967 fue la creación de la Comisión del Servicio Exterior, a la cual se confió la administración del Servicio, desde los movimientos dentro de la Carrera, tales como ascensos, traslados, disponibilidad y retiro, hasta las medidas disciplinarias, las licencias y las vacaciones. Asimismo, estaba facultada para vigilar que en las misiones diplomáticas y en las oficinas consulares, así como en la Secretaría, se llevara al cabo la rotación continua de los miembros del Servicio. Al efecto llevaba un control cronológico del desempeño de los servidores de lo Exterior, para aplicar la regla relativa a la permanencia máxima de cinco años en el extranjero o en las oficinas de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Finalmente, también estaba a su cargo lo referente a la organización del ingreso al Servicio Exterior.

La Comisión estaba formada por uno de los subsecretarios, quien fungía como presidente, el oficial mayor y los directores generales de los Servicios Diplomático y Consular, y de Cuenta y Administración, independientemente de la convocatoria de otros más para casos especiales.

El ingreso al Servicio ocurría a través de la ocupación de las vacantes, que tocaba a la Comisión detectar, las cuales se cubrían mediante concurso público general y con intervención de un sínodo, formado a partir de las propuestas hechas por la Universidad Nacional Autónoma de México y las instituciones de enseñanza superior. La administración directa del proceso de selección se confirió a la Comisión Consultiva, formada por el titular del ramo, e integrada por el presidente de la Comisión de Personal del Servicio Exterior, quien se encontraba a su cabeza, y los directores de las escuelas en las que se impartieran carreras de ciencias diplomáticas o relaciones internacionales. Salvo el presidente de la Comisión mencionada, ningún miembro del Servicio o de la Secretaría podía intervenir en este proceso.

En igualdad de circunstancias, los graduados en ciencias diplomáticas o relaciones internacionales tendrían la preferencia. Una vez aprobado el examen, los beneficiados eran nombrados con la categoría de vicecónsul, de manera provisional, hasta que, pasado un año en que ejercitaban una pasantía práctica, se les daba el nombramiento definitivo, y con él su ingreso al Servicio Exterior, en calidad de terceros secretarios o cónsules de cuarta.



Luis Padilla Nervo.

El régimen promocional siguió fundado en el escalafón, de modo que, previo acuerdo de la Comisión de Personal del Servicio Exterior, los vicecónsules podían ascender hasta la categoría de cónsul consejero o de ministro consejero. Tales eran los cargos que constituían el comienzo y el final de la carrera administrativa del Servicio Exterior; pero ahora se abría la posibilidad de que sus miembros, una vez cumplidos cinco años de servicios en los cargos de ministros o cónsules consejeros, fueran elegibles para ocupar los puestos de embajadores o cónsules generales por designación presidencial. En esta condición, el jefe del Ejecutivo no perdía su facultad de libre remoción, ni el servidor público sus derechos como miembro de la carrera, ya que existían procedimientos de cese o suspensión.

Las promociones siguieron organizadas con base en un sistema cronológico indispensable, además de aquella relativa al ingreso en calidad de vicecónsul. Para este cargo, el límite era de un año; para tercer secretario o cónsul de cuarta, dos; y tres para el caso de segundo y primer secretario, y para cónsul de tercera y de segunda. Para consejero o cónsul de primera era de cuatro años.

El criterio de estabilidad y permanencia continuó asentado sobre las bases de 1934, con algunas variaciones, como la distinción entre cese y destitución. Asimismo, se conservó el principio de disponibilidad sobre las nociones antes establecidas.

Desde 1934 se había mandado que todo el personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores fuera cobijado por los beneficios de la Ley General de Pensiones Civiles, independientemente de los derechos contenidos en las disposiciones especiales que eran vigentes para el Servicio. En 1967 se ratificó este principio, ahora bajo la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

2. El Servicio Exterior contemporáneo

A finales de 1981 y principios de 1982 adquirió su forma actual y vigente el Servicio Exterior.³ Las nuevas disposiciones tuvieron por objeto consolidar la carrera administrativa del Servicio Exterior en sus aspectos de profesionalización y adecuar su organización a los requerimientos de la política exterior, por lo cual se agregaron nuevas categorías y se redefinió el régimen promocional. Al mismo tiempo, se regresó a la noción de cuerpo mediante el restablecimiento de las Ramas Diplomática y Consular, y se realizó una notoria innovación, que consistió la formación de la Rama Administrativa. En este sentido, el retorno al criterio de cuerpo significó rectificar a favor de sus diferencias específicas; además, y de acuerdo con los nuevos criterios que impouen la idea de diferenciación profesional y ocupacional, se añadió una rama más, relativa a la administración.

En cuanto a las categorías, en la Rama Diplomática la antigua categoría de ministro consejero mudó por la de ministro, en tanto que se añadió la de agregado diplomático en sustitución de la categoría de vicecónsul. Además, se crearon 10 plazas de embajador eminente y cinco de embajador emérito, con la finalidad de estimular y recompensar a los servidores de lo

³ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano*, de diciembre 30 de 1981, y *Reglamento* de la misma, de julio 16 de 1982. México, 1990.

exterior que se distinguieron en el Servicio. En la Rama Consular se extinguió la categoría de cónsul consejero, y en su lugar se creó la de vicecónsul, además de que se reincorporó el cargo de cónsul honorario, dejado a la discreción presidencial en 1967. Finalmente, se introdujo una práctica que ya estaba generalizada en los Servicios Exteriores del mundo: acreditar la calidad de embajador o cónsul general a quienes dentro de la carrera administrativa se desempeñaban como ministros o cónsules de primera.

CUADRO 19

EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO EN 1987

RAMA	DE CARRERA	POR ACUERDO PRESIDENCIAL
DIPLOMÁTICA		
102 embajadores	66	36
63 ministros	53	10
70 consejeros	62	8
51 primeros secretarios	36	15
64 segundos secretarios	50	14
53 terceros secretarios	43	10
33 agregados diplomáticos	31	2
Subtotal 436	341	95
CONSULAR		
21 cónsules generales	21	—
4 cónsules consejeros	4	—
16 cónsules de primera	15	1
30 cónsules de segunda	25	5
20 cónsules de tercera	13	7
19 cónsules de cuarta	12	7
43 vicecónsules	36	7
Subtotal 153	126	27
ADMINISTRATIVA		
13 agregados administrativos de primera	13	—
21 agregados administrativos de segunda	21	—
24 agregados administrativos de tercera	23	1
229 cancilleres de primera	229	—
191 cancilleres de segunda	191	—
159 cancilleres de tercera	130	29
Subtotal 637	607	30
Total 1226	1074	152

FUENTE: Instituto Matías Romero. *Problemas actuales del Servicio Exterior Mexicano. El Servicio Exterior Mexicano.*

Rama Administrativa. La gran novedad fue la creación de un tercer Cuerpo, la Rama Administrativa. De antiguo se había manifestado la necesidad de profesionalizar el servicio de gestión interna y permear las relaciones de intercambio con los Cuerpos Diplomático y Consular, de modo que quienes desempeñaran cargos propiamente gerenciales pudieran ejercitar la diplomacia y los puestos consulares, y a la inversa. Ahora se establecía un *cursus honorum* propio para los cargos de la gerencia de lo exterior.

Finalmente, el sistema de ingreso, estabilidad y permanencia y promoción se basó en un programa de formación propio de la Secretaría de



Torre de la SRE en Tlatelolco.

Relaciones Exteriores, a cargo del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, entidad creada en 1974.

El Servicio Exterior siguió definido como un órgano, de igual manera que en 1967, pero ahora con el objeto de representar al Estado Mexicano en el extranjero y ejecutar la política exterior, así como salvaguardar los intereses nacionales ante otros Estados y organismos internacionales. Se adivina en esta idea la confusión entre el Servicio Exterior y la Secretaría de Relaciones Exteriores, pues toca a ésta, y no al Servicio Exterior, que es parte de ella, administrar la política exterior y representar a México en el extranjero y ante organismos internacionales a través del Servicio; éste ejercita una parte de estos objetos, no los objetos en sí mismos como un todo.

Los miembros del Servicio Exterior fueron clasificados en personal de carrera y personal especial. El primero se subdividió en Ramas Diplomática, Consular y Administrativa.

Rama Diplomática:

- Embajador.
- Ministro.
- Consejero.
- Primer secretario.
- Segundo secretario.
- Tercer secretario.

Rama Consular:

- Cónsul general.
- Cónsul de primera.
- Cónsul de segunda.
- Cónsul de tercera.
- Cónsul de cuarta.
- Vicecónsul.

Rama Administrativa:

- Agregado administrativo de primera.
- Agregado administrativo de segunda.
- Agregado administrativo de tercera.
- Canciller de primera.
- Canciller de segunda.
- Canciller de tercera.

Debido a la prevalencia del concepto de Cuerpo, se incorporó el procedimiento de comisión para el intercambio de servidores de la Rama Consular a la Diplomática, y a la inversa, sin que ocurriera un cambio de Rama. Asimismo, los integrantes de la Rama Administrativa se adscribieron indistintamente a las misiones diplomáticas o consulares, y su cambio a las otras dos ramas quedó condicionado a los procedimientos de ingreso establecidos en cada caso. El personal especial era nombrado por el presidente de la República, y su misión consistía en ejecutar tareas concretas, sin pertenecer al Servicio. Finalmente, los agregados militares, civiles, aéreos y navales, así como los agregados técnicos de las misiones y oficinas consulares, estaban acreditados ante la Secretaría de Relaciones Exteriores durante el tiempo de su misión, pero continuaban dependiendo de sus secretarías de origen en lo referente a sus actividades políticas y sus declaraciones y opiniones públicas.

Tratándose de misiones diplomáticas, las representaciones en el exterior estaban clasificadas en embajadas en países extranjeros y misiones o delegaciones permanentes en organismos internacionales. Respecto a las representaciones consulares, éstas se dividían en consulados generales, consulados de carrera y agencias consulares. Además, había cónsules honorarios, que no formaban parte del Servicio Exterior.

Desde 1967, el nombramiento de los titulares de las embajadas y consulados generales, aun cuando continuaba siendo una facultad constitucional del presidente de la República, generalmente recaía sobre miembros destacados de la carrera administrativa del Servicio Exterior. Este principio está vigente hoy en día, pero con el estatuto de preferencia para aquellos servidores públicos de carrera que muestren competencia, categoría y antigüedad suficientes en las Ramas Diplomática y Consular.

Los embajadores eminentes son diplomáticos conspicuos que han estado en activo desde hace cuando menos 10 años, y que además han desempeñado cargos superiores al de director general. Adquieren esta categoría singular por nombramiento presidencial, a propuesta del secretario de Relaciones Exteriores, y su aplicación únicamente ocurre en asuntos interiores. En contraste, los embajadores eméritos son aquellos funcionarios cuya perseverante y destacada labor en el Servicio Exterior culmina con esta dignidad en el servicio público. El acceso a esta categoría está reservado sólo a quienes se hayan desempeñado por lo menos durante 25 años en el Servicio Exterior, hayan ocupado cargos relevantes en el mismo o en la Secretaría y sean autores de obras sobre temas internacionales. También pueden serlo los funcionarios del Servicio con una experiencia mínima de 10 años, siempre que hayan sido titulares de la Secreta-

ría. Los beneficiados con esta relevante categoría pueden estar retirados o en activo, pero sólo pueden desempeñarse internamente, toda vez que quien la disfrute no podrá ser al mismo tiempo embajador eminente, y a la inversa.

Actualmente, el ingreso al Servicio Exterior, en las Ramas Diplomática y Consular, exige un examen de admisión por concurso público, a cargo del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED), pero con el añadido del requisito de cursar programas especializados de capacitación semestrales en la misma institución. La candidatura está restringida a las categorías de agregado diplomático y vicecónsul, según la rama del caso. La declaración de vacantes toca a la mencionada Comisión de Personal del Servicio Exterior, y la Comisión Consultiva de Ingreso se encarga de la vigilancia del proceso de ingreso. Esta última está integrada por el presidente de la Comisión de Personal del Servicio Exterior, quien la preside desde 1967, además de los representantes de las instituciones de enseñanza superior acreditadas que imparten carreras del área de las ciencias diplomáticas y las relaciones internacionales.

Los aspirantes admitidos en el IMRED continúan percibiendo sus haberes oficiales mientras estén inscritos en los cursos. Quienes aprueben el examen de ingreso adquieren la categoría de agregado diplomático o vicecónsul, de manera provisional por un año, tiempo que media para su nombramiento definitivo. Una vez aceptados, se someten al Reglamento de Asistencia y Conducta vigente en la institución. El ingreso continúa



Emilio O. Rabasa, a la derecha.

reservado a los mexicanos, pero con recomendación de la Comisión Consultiva se puede dispensar este requisito. Persiste el criterio de que los postulantes sean graduados de las universidades mexicanas, cuando menos de licenciatura, pero ya no se restringe el título a las relaciones internacionales; ahora son elegibles también los egresados en ciencias políticas o sociales, derecho, economía, historia, filosofía y letras. Se aceptan igualmente títulos y grados extranjeros, pero con la equivalencia avalada por las autoridades educativas del país. Finalmente, para ingresar a la Rama Administrativa, al cargo de canciller de tercera, se exige la enseñanza secundaria, estudios comerciales o el equivalente, a juicio de aquellas autoridades.

Toca al IMRED la comprobación del dominio de idiomas, que obligatoriamente son el inglés y el francés, además de otro que se juzgue de utilidad para el Servicio. Los aspirantes a la Rama Administrativa deben demostrar conocimientos sobre historia y geografía de México, cultura general, español y archivo y correspondencia, además de otros especiales sobre protección (derecho, derecho consular y política exterior de México), administración (que comprende contabilidad) y taquimecanografía.

El sistema promocional está sujeto al acuerdo del Secretario de Relaciones Exteriores, con la recomendación de la Comisión del servicio Exterior. Los criterios generales son los méritos y eficiencia en el desempeño del Servicio, obras y trabajos publicados, así como estudios realizados y títulos académicos obtenidos después del ingreso. Finalmente, también se pondera la antigüedad en la categoría del caso y en el Servicio. Esta última es utilizada en situaciones de igualdad de circunstancias, pero bajo la siguiente escala para el caso de la Rama Diplomática: agregado diplomático, dos años; tercer, segundo y primer secretario, tres; y cuatro años para consejero. En cuanto a la Rama Consular: vicecónsul, dos años; y tres para los cónsules de cuarta, tercera y segunda. Finalmente, está estipulado que el ascenso a consejero o cónsul de primera requiere de un ejercicio laboral mínimo total de ocho años de servicio, en cualquiera de las dos ramas.

La Rama Administrativa tiene también su sistema de promoción con requisitos de antigüedad: para canciller de tercera y segunda, dos años; tres para canciller de primera y agregado administrativo de tercera; y cuatro para el agregado administrativo de segunda.

En aspectos tales como estabilidad y permanencia, retiro y jubilación se conservaron las disposiciones aplicadas desde 1967.

En 1930, la Secretaría de Relaciones Exteriores tenía 457 servidores públicos; para 1975, la cifra había aumentado a 1 766. A pesar de que el

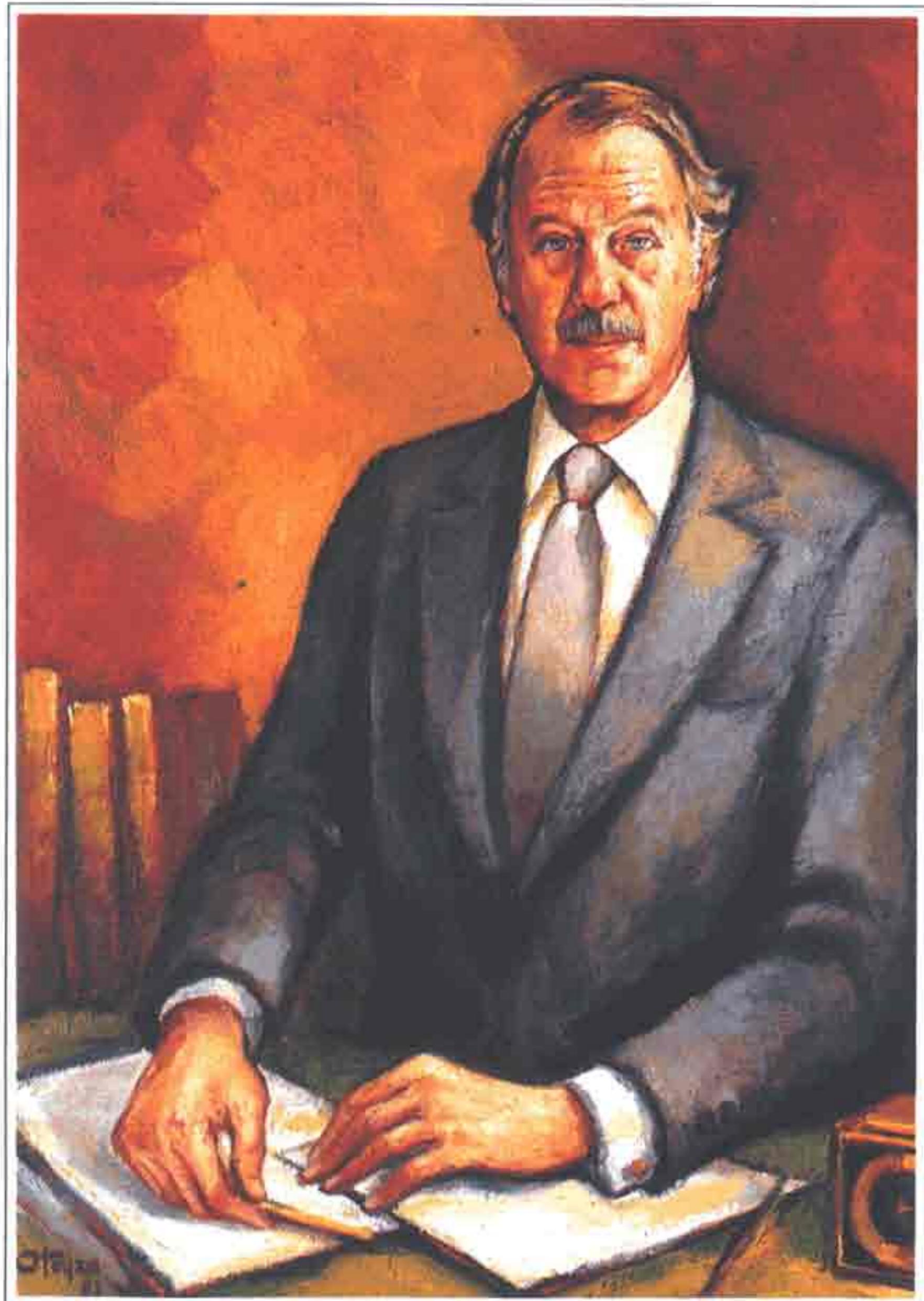


Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa.

incremento fue de 200%, el crecimiento del servicio público en esta dependencia fue más cualitativo que cuantitativo. Por ejemplo, en este mismo año la Secretaría de Educación contaba con casi 271 mil servidores, y la de Hacienda con poco más de 39 mil. El Gobierno Federal tenía en sus dependencias centralizadas un total de 772 337 trabajadores.⁴

En 1988, la cifra de servidores públicos se había duplicado en la Secretaría de Relaciones Exteriores. En ella se desempeñaban 4 mil

⁴Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal: Administración Central (1975). México, 1975.



Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa.

incremento fue de 200%, el crecimiento del servicio público en esta dependencia fue más cualitativo que cuantitativo. Por ejemplo, en este mismo año la Secretaría de Educación contaba con casi 271 mil servidores, y la de Hacienda con poco más de 39 mil. El Gobierno Federal tenía en sus dependencias centralizadas un total de 772 337 trabajadores.⁴

En 1988, la cifra de servidores públicos se había duplicado en la Secretaría de Relaciones Exteriores. En ella se desempeñaban 4 mil

⁴ Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal: Administración Central (1975). México, 1975.

trabajadores, de los cuales 3 mil tenían base y mil eran de confianza. Habida cuenta de que la Administración Pública Federal sumaba 1480 000 trabajadores, los servidores públicos de lo exterior constituían sólo el 0.3% del total; Gobernación, por ejemplo, con sus 13 mil trabajadores, representaba el 0.9%; la Secretaría de Educación Pública, con más de 800 mil servidores, constituía por sí sola el 56.1% del total. En fin, el aumento de la importancia de las labores exteriores no ha significado para el país una gran carga presupuestal.⁵

Es muy posible que la profesionalización del servicio público en el Gobierno Mexicano en su conjunto, como ocurrió en la Secretaría de Relaciones Exteriores, hubiera rendido dividendos de alta calidad y, al mismo tiempo, habría habido una menor erogación en sueldos y salarios.

⁵ Secretaría de la Contraloría General de la Federación e Instituto Nacional de Administración Pública. *Tamaño y composición de la Administración Pública Mexicana.* pp. 31, 33 y 35. México, 1988.

Capítulo XII. EL INSTITUTO MATÍAS ROMERO DE ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS	319
1. Formación profesional de los servidores públicos de lo exterior	319
2. Instituciones de formación para el Servicio Exterior	326

XII. EL INSTITUTO MATÍAS ROMERO DE ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS

El desarrollo del Servicio Exterior ha tenido en nuestro país un proceso gradual de profesionalización, con beneficios perceptibles en el ingreso, estabilidad y permanencia, promoción, jubilaciones y pensiones. En suma, la formación de la carrera administrativa del Servicio Exterior ha sido el efecto de un proceso de mejoramiento, cuyo mejor aspecto ha sido su profesionalización.

Sin embargo, tal como lo hemos hecho notar, una falla evidente ha sido la carencia de la vinculación entre los programas universitarios de enseñanza de las disciplinas diplomáticas y consulares y el Servicio Exterior, o su relación institucional incompleta y temporal. Ningún servicio civil de carrera es posible, como tal, sin programas orgánicos de formación funcionarial, porque se imposibilita la satisfacción plena de los requerimientos de ingreso de acuerdo al perfil de los cuerpos de funcionarios y de los cargos a desempeñar. Al mismo tiempo se entorpece el sistema promocional por falta de cursos de actualización y capacitación, además de que los procedimientos de permanencia están obstruidos por la carencia de programas de perfeccionamiento para altos directivos. Puede suceder que los topes a la carrera administrativa bloqueen el acceso de sus mejores elementos por la ausencia de programas y actividades académicas que se sumen a los *currícula* funcionariales. Un servidor público debe permanecer y estabilizarse en su puesto; sin embargo, por su capacidad de aprender nuevos encargos puede ascender en una escala móvil, sin estancarse en un puesto fijo de la carrera.

1. Formación profesional de los servidores públicos de lo exterior

Sin duda, los programas de formación, capacitación y perfeccionamiento de los servidores públicos más desarrollados, mundialmente considerados, son los del Servicio Exterior. Pocos cuerpos de funcionarios han logrado un nivel tan apreciable de desenvolvimiento en los procedimientos

de ingreso, estabilidad, permanencia, promoción, retiro, jubilación y reconocimiento en y fuera del servicio, además de contar con los programas de formación continua. Además, en contraste con la formación general de administradores públicos, la capacitación de los servidores públicos de lo exterior, más que por instituciones de enseñanza superior, la realizan las escuelas de formación de funcionarios especializadas en materias diplomáticas y consulares.¹

En tanto que las modernas ciencias administrativas debaten sobre quiénes deben formar a los servidores públicos —si los propios gobiernos o las universidades—, la preparación de los servicios exteriores del mundo se ha inclinado abrumadoramente por la primera opción.

México no es la excepción. Poco tiempo después de que se independizó de España, el gobierno consideró necesario el establecimiento de una institución que estuviera encargada de formar a los miembros del Servicio Exterior. El proyecto del Colegio Diplomático de 1835 debía cumplir esta misión, pero, como sabemos, la idea no prosperó. La creación del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos ha llenado este gran vacío.

Formación y capacitación. La profesionalización de los servidores públicos de lo exterior ha respondido más a criterios de formación para el servicio que a la enseñanza propiamente universitaria. En las instituciones de educación superior, el objeto de enseñanza está relacionado, preponderantemente, con el entendimiento; es decir, inquiriendo en el *cómo* y produciendo conocimiento sobre *el porqué*. En las escuelas para la formación de funcionarios del gobierno, en contraste, impera la capacitación práctica en técnicas; esto es, el *cómo hacerlo*.

¹ En 1980, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas elaboró una primera lista de instituciones académicas y profesionales dedicadas a la formación de servidores públicos. El saldo mostró a 56 instituciones de enseñanza superior dedicadas al efecto, en una cuarentena de países. Por su parte, los Gobiernos habían establecido 38 institutos nacionales de administración pública, en tanto que la Escuela Nacional de Administración de Francia había inspirado la integración de otras 22 instituciones modeladas a su imagen. Por su parte, el Colegio del Servicio Civil Británico había servido de patrón organizativo para otros tres colegios similares en varios países del mundo. Tal como se puede apreciar, existe un balance de esfuerzos entre los Gobiernos y las instituciones de enseñanza superior en torno a la formación de servidores públicos. *International Institute of Administrative Sciences. List of Schools and Institutes of Public Administration.* Bruselas, 1980. Diez años después fue elaborado un segundo censo de estas instituciones, ofreciendo un panorama similar, aunque su número tuvo un sustancial aumento. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública.* Caracas, 1990. Tres volúmenes, más tres adenda.



Edificio del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (1983).

El académico investiga para enseñar, pero también para su propia formación, en tanto que el instructor gubernamental capacita para el desempeño profesional; es una persona pragmática. Pero ambos procesos están relacionados; el servidor público de lo exterior debe conocer de enfoques académicos, no únicamente restringirse a la práctica. Además, el conocer el ámbito laboral en el cual se desempeña le ayuda a entender su papel en las relaciones exteriores y a hacer que el uso de las técnicas sea más eficiente, más que si las aplicara fuera de su contexto. Por lo tanto, en buena medida la prosperidad de las escuelas de funcionarios de gobierno obedece a los progresos investigativos de las universidades, pues aquí se hace trascender el conocimiento más allá del sentido práctico de la capacitación.²

La formación para el Servicio Exterior entraña un proceso de alta complejidad; su objeto es poner en condiciones a un postulante para desempeñarse en una carrera administrativa dentro del servicio público.

² F.F. Ridley. "Public Administration: Cause for Discontent", en *Public Administration*. Volumen 50, junio-diciembre, pp. 65-71. Londres, 1972.

Por lo tanto, debe poseer un caudal de conocimientos y aptitudes para ingresar a un cargo de inicio, y estar en condiciones de aprender continuamente para desempeñarse dentro de una escala laboral crecientemente compleja, que reclama nuevos conocimientos y aptitudes. Además, debe tener un cúmulo positivo de actitudes y comportamientos que lo faculte para los nuevos desempeños que van reclamando gradualmente rendimientos superiores. Sólo de este modo es posible la realización de una carrera administrativa, desde el ingreso hasta el retiro.

Tal formación comienza incluso antes del ingreso al servicio, y continúa durante su transcurso, de modo que la enseñanza universitaria constituye su etapa inicial. Esta etapa es trascendental, pero insuficiente. Éste es el motivo por el cual, tratándose de la formación de diplomáticos y agentes consulares, el gobierno mismo asume la formación como un proceso integral y continuo, y la complementa permanentemente con programas de capacitación continua para cargos actuales y futuros, dentro del régimen promocional y mediante programas de perfeccionamiento de altos funcionarios del servicio.

Dentro de los diversos ramos del gobierno, uno de los que más tempranamente requirió personal administrativo estable y permanente fue el Servicio Exterior, toda vez que la creciente complejidad de las tareas diplomáticas y consulares reclamaban la exclusividad de desempeño y, como corolario, la profesionalización, la cual es más fácilmente alcanzable por medio de programas de formación. Estas condiciones estaban presentes cuando se estableció la Academia Diplomática de París, a principios del siglo XVIII.

La Academia Diplomática de París (1712-1719). Esta Academia fue fundada en 1712 por el marqués de Torcy, secretario de Asuntos Extranjeros de la monarquía francesa. La academia no fue sólo la primera escuela de formación de diplomáticos del mundo, sino también la primera que formó servidores públicos como un proyecto gubernamental de preparación de su propio personal administrativo. La institución fue proyectada por el abad Eusebio Redano, y a su cabeza fungió como director Jean Saint Prest, quien además conducía los estudios del alumnado, presidía las conferencias, examinaba a los postulantes al ingreso y evaluaba el aprovechamiento de los cursantes.³

³ Guy Thuillier. "La Première École d'Administration: Ives de Saint Prest et l'Académie Politique de 1712 à 1719", en *La Revue Administrative*. Enero-febrero, pp. 19-24. París, 1987.

La Academia tuvo tres etapas en su breve vida de siete años:

1712-1715. Durante este período se introduce el estudio del derecho público, utilizándose como texto el *Tratado de derecho de la guerra y la paz*, de Hugo Grocio. También cabe destacar la impartición de la historia de las negociaciones.

1715-1717. Se precisa más el trabajo académico de los alumnos y el horario de estudio. Además de las consultas al archivo diplomático, se redactan memorias sobre la historia de los tratados. Se incorporan dos nuevos textos: *Derecho natural y de gentes*, de Puffendorf, y *Derechos del Rey*, de M. Dupy.

1717-1719. Muere Saint-Prest y Torcy cae en desgracia; su sucesor clausura a la academia.

La academia diplomática combinaba el aprendizaje teórico con el ejercicio práctico; sus métodos estaban encaminados a formar profesionalmente a los funcionarios de lo exterior. Las asignaturas cursadas eran el derecho público, regalías, tratados y ceremonial, trasmitidas a los alumnos a través de conferencias expuestas por ellos mismos dentro de seminarios conducidos por el director del plantel, las cuales tenían lugar dos veces por semana. Paralelamente se preparaban en lenguas extranjeras, particularmente en español, francés e italiano.

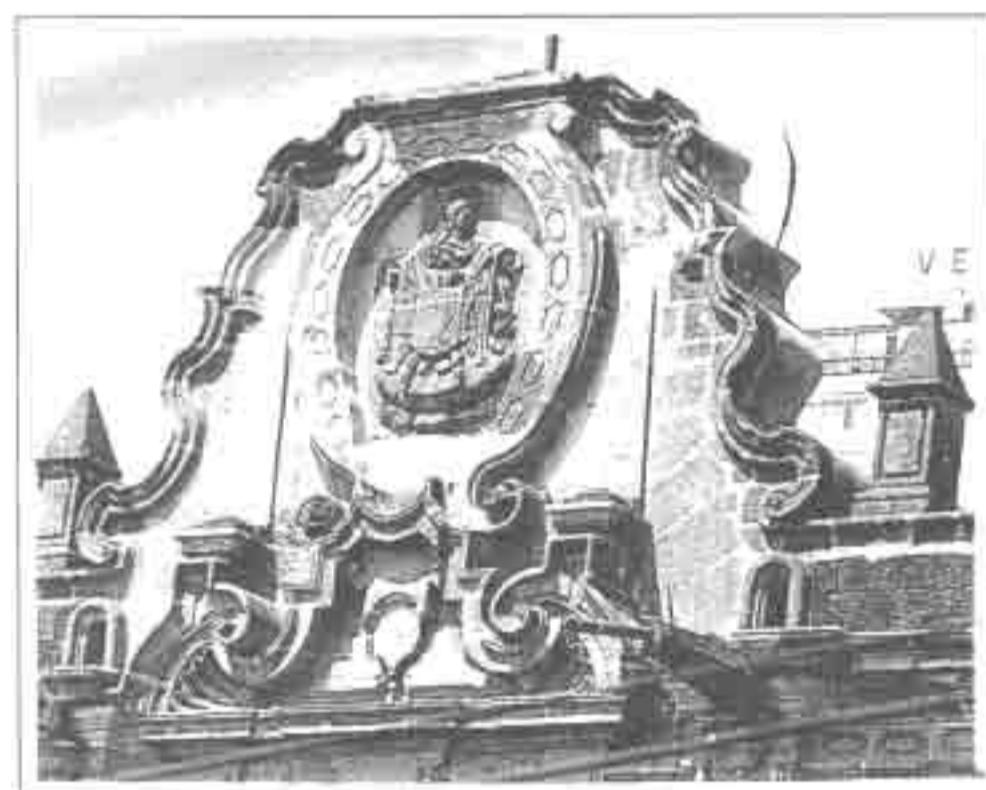
Los trabajos prácticos se efectuaban en los archivos del Louvre, donde los estudiantes consultaban la correspondencia diplomática antigua y hacían resúmenes de las negociaciones contenidas en ellas. Estos ejercicios se extendían a la redacción de cartas y notas para los ministros, y de este modo se preparaban para los oficios que desempeñarían.

La conferencia era el pivote de la formación profesional de los alumnos, porque los preparaba para la exposición oral y escrita, tan importante para los quehaceres diplomáticos. (Esta capacitación profesional, lograda con un escrupuloso entrenamiento para desempeñarse, escribir y hablar, constituye la ambición de los educandos de las modernas academias de los servidores públicos de lo exterior). La conferencia, piedra angular del sistema pedagógico de la Academia, más que desarrollar conocimientos, se orientaba a la formación del juicio de los alumnos y a facilitar su comunicación oral y escrita. Esto favorecía la comprensión de los mecanismos de las negociaciones y mostraba las fallas en las mismas.

La Academia era el centro de formación de la élite del servicio público francés; de sus aulas egresó el marqués d'Argenson, posterior ministro de Asuntos Extranjeros. Su director, Saint Prest, no sólo era un erudito en diversas materias —escribió el libro *Historia de los tratados de paz*—, sino

también un experimentado funcionario en los ramos de las finanzas, la política interior y la diplomacia, y como servidor público en el Ministerio de Asuntos Extranjeros jefaturó la Oficina de Archivo.

En contraste con la experiencia francesa que concluyó con la extinción de la Academia Diplomática de París, en los vecinos principados alemanes el nacimiento y desarrollo de programas de formación de servidores públicos de lo exterior fue más venturoso. Ello obedeció, primero, a que estos programas eran parte de estrategias curriculares más generales, que comprendían a todo el servicio público y, segundo, a que estuvieron sustentados en las sólidas universidades alemanas. Además, contaron con el soporte programático, ideológico y político del cameralismo, un movimiento de promoción de las ciencias y artes de la administración pública que innovó radicalmente las antiguas prácticas gerenciales en Alemania. Finalmente, hay que destacar que todos estos progresos derivaron en la creación de escuelas especiales de administración pública y, particularmente, de formación de diplomáticos.



Detalle del Instituto Matías Romero
de Estudios Diplomáticos
(1983).

La formación profesional de funcionarios públicos dio comienzo en Alemania durante 1727, dentro del marco curricular de las universidades. Entonces, los catedráticos germánicos enseñaban el *qué* y el *cómo* del gobierno; el *qué* se refería a la acción administrativa, el *cómo* a los procedimientos de la acción. Los progresos generados por el cameralismo, iniciados con el establecimiento de la *profesión en economía, policía y cameralística* en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder, transitaron a la formación de escuelas especializadas en ciencias camerales —las ciencias de la administración de entonces—, a través de dos tendencias.

La primera fue la institución de escuelas especiales de formación general de servidores públicos, como la establecida en el seno de la Universidad de Túbingen, la cual tiempo después sirvió de modelo, en 1848, para la Escuela de Administración de Francia. Ésta, a su vez, inspiró a la Escuela Nacional de Administración, y ella a la actual Escuela de Ciencias de la Administración de Spira, en Alemania. A pesar de la resistencia de las facultades de jurisprudencia a la introducción de las cátedras cameralistas a las universidades alemanas y a las escuelas austriacas, una vez que cuajaron en el seno de las comunidades académicas en Prusia y Austria, se instituyeron otros centros de formación cameral fuera de las universidades, como la Academia Cameralista de Lautern, en el Palatinado a poca distancia del Spira, cuyos cursos se iniciaron en 1774. Sus planes de estudio comprendían un programa de formación de tres años lectivos, a partir de una cátedra introductiva sobre las ciencias camerales. Igual énfasis tenía la preparación en filosofía moral. La Academia fue transformada posteriormente en la Universidad de Heidelberg. En la misma época existía una academia cameralista en Stuttgart, que sirvió a principios del siglo XIX de modelo a Georges Cuvier para la formación de su proyecto de la Escuela de Administración de Francia.⁴

La otra tendencia fructificó en la creación de escuelas especiales de formación de funcionarios públicos del servicio exterior, aunque no dentro de los principados que después formarían al Imperio Alemán, sino en los del Imperio Austro-Húngaro. En 1746, la emperatriz María Teresa instituyó la Academia Teresiana —que llevaba su nombre—, dentro de la cual se diseñaron cursos de administración pública para la formación de los servidores públicos del imperio. Los programas de enseñanza y capacitación estaban fundados en las ciencias camerales, y entrañaban lecciones y prácticas sobre policía —en aquel entonces sinónimo de gobierno—, cameralística, comercio y economía, además de conocimientos referentes a la política exterior, que a partir de 1753 comenzaron a impartirse en la Academia de Lenguas Orientales, que ocupaba una de las alas de la Academia Teresiana. Posteriormente Francisco José la transformó en la Academia Consular. Hoy se denomina Academia Diplomática de Viena.⁵

⁴ Fritz Mortein Marx. "German administration and the Speyer Academy", en *Public Administration Review*. Volumen XXVII, número 5, diciembre de 1967, pp. 403-410. Y "A New Look at Administrative Science in Europe: The Speyer Conference", en *International Review of Administrative Sciences*. Volumen 35, número 4, pp. 291-301, Bruselas.

⁵ Omar Guerrero. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, op. cit. Las ciencias camerales tenían esta denominación a partir de la cámara u oficina donde se realizaban, originalmente, las labores bacendarias y fiscales en los reinos alemanes.

2. Instituciones de formación para el Servicio Exterior

El mapa mundial de las instituciones de formación de servidores públicos de lo exterior muestra, como lo advertimos, una gran propensión hacia la asunción gubernamental de la preparación de sus propios agentes. Hoy en día hay 54 instituciones de este tipo en el mundo, de las cuales 36 son gubernamentales, cinco tienen un carácter universitario y tres la condición privada. A pesar de la básica distinción entre escuela de formación de gobierno e institución de enseñanza superior, la primera suele otorgar títulos, grados y diplomas como la segunda. Así, de las 54 instituciones mencionadas —de las cuales 23 ofrecen posgrados—, ocho son academias diplomáticas dependientes de los Ministerios de Asuntos Exteriores. Hay que recalcar que, incluso, hay dos escuelas de gobierno —en Brasil y China— que imparten licenciaturas.⁶

Ocurre, asimismo, que algunas instituciones no expiden certificaciones ni grados académicos, como las de Francia, Corea y Grecia. Entre éstas, es usual que los cursos sean breves, como en Grecia, donde su duración es de nueve meses. Hay que destacar que sólo existe un país en el mundo en el cual los funcionarios del servicio exterior se forman en la misma institución de preparación general de los demás servidores públicos. Este país es Francia, y la institución en cuestión es la Escuela Nacional de Administración. Finalmente, la ONU cuenta también con un centro de capacitación para sus propios funcionarios.

De acuerdo con este cómputo, es perceptible que algunas instituciones constituyen, por la brevedad y objeto de sus cursos, más bien centros de capacitación que escuelas de formación. Por lo general, las instituciones de formación de servidores públicos de lo exterior constituyen también centros de divulgación del saber, pues publican libros y revistas, amén de ser ámbitos de intercambio académico, e incluso núcleos de investigación científica sobre temas diplomáticos, internacionales y consulares. En Uruguay, por ejemplo, el Instituto Artigas del Servicio Exterior tiene bajo su custodia el Archivo Histórico Diplomático. Por su parte, la Academia Diplomática Andrés Bello de Chile tiene a su cargo la Pinacoteca y el Museo de Historia Diplomática.

Posteriormente, el concepto de cámara se extendió a otras oficinas de la administración pública, y se aplicó el término camerista al servidor público que se ejercitaba en ellas, lo mismo que al catedrático que impartía lecciones de administración y gobierno en las instituciones de enseñanza y formación. Las ciencias camerales eran la policía, la economía, el comercio, las finanzas y camerística, esta última aplicada en sentido estricto a los asuntos fiscales.

⁶ Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. *Estudio comparativo de academias diplomáticas e institutos de relaciones internacionales del mundo*. 1992.

En suma, el sistema internacional de formación del servicio exterior constituye un conjunto de alta complejidad y especialización que, en buena medida, es un servicio civil de carrera ejemplar por su desarrollo y solidez.

Observemos algunas de las escuelas gubernamentales de formación de funcionarios del servicio exterior. La institución decana es la Academia Diplomática de Viena que, como informamos, fue fundada en 1754. Su objeto es la especialización de graduados universitarios nacionales y extranjeros para labores diplomáticas entre los Estados y en los organismos internacionales, además de capacitarlos para los quehaceres relacionados con las finanzas y los negocios internacionales. Ofrece un diploma equivalente al grado de maestría en relaciones internacionales, que se expide luego de dos años lectivos y previo examen de admisión.



Aula Ramón Arnaud del edificio del IMRED.

HISTORIA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

Modernamente hablando, la institución más añaña es la otrora Escuela del Servicio Exterior del Gobierno de Chile, hoy Academia Diplomática Andrés Bello, fundada en 1929. Sus programas de formación se extienden a las relaciones internacionales regionales, información en el extranjero y prácticas consulares, además de un curso anual para diplomáticos extranjeros. Existen cursos especiales, como el programa de perfeccionamiento de los funcionarios diplomáticos superiores, y el relativo a los gerentes de las empresas públicas del país en aspectos de relaciones internacionales. Además, en ella se dictan cursos de actualización para los miembros del Servicio Exterior y funcionarios de la planta del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Egipto cuenta con el Instituto de Estudios Diplomáticos, fundado en 1966, el cual está dedicado a la capacitación de los novicios del servicio y a la actualización de los funcionarios veteranos. También realiza investigaciones sobre seguridad nacional, desarrollo y problemas internacionales. Otorga un diploma al culminar los cursos. En Brasil fue establecido el Instituto Río Branco en 1945. Actualmente tiene a su cargo la selección, formación y actualización de los miembros del Servicio. Aunque exige como requisito que los postulantes exhiban un título universitario de tres años lectivos, el Instituto brinda también la licenciatura en diplomacia. Por su parte, el Instituto del Servicio Exterior Manuel Marra Peralta de Costa Rica imparte una maestría, que se cursa en dos años y exige la presentación de una tesis de grado.

CUADRO 20

ACADEMIAS DE FORMACIÓN DIPLOMÁTICA EN EL MUNDO (1992)

PAÍS	ACADEMIA O INSTITUTO	GRADO ACADÉMICO
ÁFRICA		
Camerún	Instituto de Estudios Diplomáticos*	Doctorado
Egipto	Instituto de Relaciones Internacionales*	Diploma
AMÉRICA		
Brasil	Instituto Río Branco*	Maestría Doctorado (2 años)
Canadá	Escuela Norman Paterson de Asuntos Internacionales**	Maestría

EL INSTITUTO MATÍAS ROMERO DE ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS

PAÍS	ACADEMIA O INSTITUTO	GRADO ACADÉMICO
Costa Rica	Instituto del Servicio Exterior Manuel María de Peralta*	Tesis de grado Maestría (2 años)
Chile	Academia Diplomática Andrés Bello*	
Estados Unidos de América	Instituto del Servicio Exterior del Departamento de Estado* Escuela Edmund A. Walsh de Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown** Escuela Fletcher de Derecho y Diplomacia de la Universidad de Tufts** Eseuela de Altos Estudios Internacionales de la Universidad Johns Hopkins.**	Ninguno Doctorado (2 años) Doctorado (2 años) Maestría Doctorado (2 años) Maestría (2 años)
Perú	Academia Diplomática*	Maestría (3 años)
Trinidad y Tobago	Instituto de Relaciones Internacionales**	Diploma y maestría
Uruguay	Instituto Artigas del Servicio Exterior*	1 año (formación) 2 años (básico)
ASIA		
Arabia Saudita	Instituto de Estudios Diplomáticos*	(Diplomado) (2 años)
Filipinas	Instituto del Servicio Exterior*	
Japóu	Instituto de Capacitación del Servicio Exterior*	Ninguno Exterior*
Malasia	Instituto de Diplomacia y Relaciones Exteriores*	Ninguno
Pakistán	Instituto de Capacitación del Servicio Exterior*	(7 meses)
República de Corea	Instituto de Asuntos Exteriores y Seguridad Naeional*	Ninguno (2 años)
República Popular de China	Colegio de Asuntos Exteriores*	Licenciatura y maestría
EUROPA		
Austria	Academia Diplomática*	Maestría (2 años)

HISTORIA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

PAÍS	ACADEMIA O INSTITUTO	GRADO ACADÉMICO
Bélgica	Colegio de Europa***	Maestría (2 años)
España	Escuela Diplomática*	Maestría
Francia	Escuela Nacional de Administración* Instituto de Estudios de Relaciones Internacionales***	Ninguno Licenciatura (4 años)
Gran Bretaña	Programa de Servicio Exterior (Universidad de Oxford)**	
Grecia	Centro de Estudios Diplomáticos.*	Ninguno (9 meses)
Hungría	Instituto Universitario de Estudios Internacionales	Maestría Doctorado (2 años)
Italia	Sociedad Italiana para la Organización Internacional* Centro Boloña (Universidad Johns Hopkins)**	Maestría (2 años)
Malta	Academia Mediterránea de Estudios Diplomáticos*	Maestría (2 años)
Países Bajos	Instituto Holandés de Relaciones Internacionales Clingendael*	
Polonia	Instituto de Relaciones Internacionales**	Maestría Doctorado (3 años)
Alemania	Centro de Formación y Capacitación (Ministerio de Asuntos Exteriores)*	
Suiza	Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales***	Doctorado
ONU	Instituto de Capacitación e Investigación de las Naciones Unidas (UNITAR)	Ninguno (1 semana-3 meses)

Estatuto de la institución:

* Gubernamental.

** Universitaria.

*** Institución privada.

FUENTE: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. *Estudio comparado de academias diplomáticas e institutos de relaciones internacionales en el mundo*. (1992).

En Estados Unidos se creó el Instituto del Servicio Exterior en 1946. Hoy en día prepara tanto a servidores de lo exterior como a otros miembros del servicio civil de carrera, por medio de sus tres escuelas: Estudios Profesionales, Lenguas y Estudios Regionales, además del Centro de Asuntos Internacionales. Sus programas tienen por objeto la profesionalización del Servicio Exterior. Expide certificados, no grados ni títulos, los cuales son reconocidos por algunas universidades norteamericanas.

Perú tiene un programa de formación diplomática, que imparte la Academia Diplomática (1955) y que consta de tres años lectivos, con especialización en relaciones internacionales, economía, derecho, historia y sociología.

En Uruguay, el Instituto Artigas del Servicio Exterior (1964) cuenta con un programa de cuatro años, al cual se accede mediante examen de oposición.

El Instituto de Estudios Diplomáticos de Arabia Saudita es un centro de formación de personal para el Servicio Exterior (1979). Su programa de formación se divide en las áreas: derecho internacional, comunicación internacional, relaciones internacionales y política y diplomacia. Se extiende por dos años y concluye con el otorgamiento de un diploma.

A pesar de llamarse Instituto de Capacitación del Servicio Exterior del Japón, este centro gubernamental forma también a los diplomáticos de nuevo ingreso. Por su carácter, no otorga grados.

Sala de embajadores
del actual edificio del IMRED.



El Colegio de Asuntos Exteriores de la República Popular de China (1955) forma, capacita y actualiza a sus servidores públicos del ramo, motivo por lo cual cuenta con una licenciatura y una maestría, además de cursos breves.

En España opera la Escuela Diplomática (1942), administrada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Universidad Complutense de Madrid. Su objeto es la preparación de los candidatos al servicio que presentan exámenes de oposición. Su vecina, Francia, posee la mejor y más prestigiada institución de formación de servidores públicos del mundo: la Escuela Nacional de Administración (1945), que tiene la peculiaridad de contener, dentro de su programa académico general, un subprograma relativo a los servidores de lo exterior. Los egresados, según su rendimiento escolar, se incorporan a la administración pública y, en su caso, al Ministerio de Asuntos Extranjeros.

Italia, por su parte, cuenta con la Sociedad Italiana para la Organización Internacional (1944) para los graduados universitarios en relaciones internacionales o para quienes están vinculados con las comunidades europeas. Otorga certificados y diplomas a quienes cursan sus programas de preparación y formación en diplomacia.

En Alemania existe el Centro de Formación y Capacitación del Ministerio de Asuntos Exteriores (1950), creado para administrar los procedimientos de selección de los aspirantes al Servicio Exterior, amén de impartir los cursos de capacitación respectivos.

Finalmente, la Organización de las Naciones Unidas tiene en el Instituto de Capacitación e Investigación (1965) un centro al servicio de las personas provenientes de los países subdesarrollados que se incorporan a ella. Expide certificados a quienes cursan sus programas de capacitación. También cuenta con un programa de investigación sobre sí misma y sus problemas.

3. La licenciatura en ciencias diplomáticas y el diplomado en carrera consular

Del estudio de la historia del Servicio Exterior Mexicano ha quedado de manifiesto que uno sus aspectos más paradójicos es que, frente a los requisitos de ingreso, estabilidad, permanencia y promoción, cuyos adelantos graduales han sido muy positivos, ha existido un vacío manifiesto de programas académicos de formación que sustenten la satisfacción de los requisitos de formación diplomática y consular; y más trascendental ha

Capítulo XII. EL INSTITUTO MATÍAS ROMERO DE ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS

3. La licenciatura en ciencias diplomáticas y el diplomado en carrera consular	332
4. El Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos	337
5. El Instituto en la actualidad	340

El Colegio de Asuntos Exteriores de la República Popular de China (1955) forma, capacita y actualiza a sus servidores públicos del ramo, motivo por lo cual cuenta con una licenciatura y una maestría, además de cursos breves.

En España opera la Escuela Diplomática (1942), administrada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Universidad Complutense de Madrid. Su objeto es la preparación de los candidatos al servicio que presentan exámenes de oposición. Su vecina, Francia, posee la mejor y más prestigiada institución de formación de servidores públicos del mundo: la Escuela Nacional de Administración (1945), que tiene la peculiaridad de contener, dentro de su programa académico general, un subprograma relativo a los servidores de lo exterior. Los egresados, según su rendimiento escolar, se incorporan a la administración pública y, en su caso, al Ministerio de Asuntos Extranjeros.

Italia, por su parte, cuenta con la Sociedad Italiana para la Organización Internacional (1944) para los graduados universitarios en relaciones internacionales o para quienes están vinculados con las comunidades europeas. Otorga certificados y diplomas a quienes cursan sus programas de preparación y formación en diplomacia.

En Alemania existe el Centro de Formación y Capacitación del Ministerio de Asuntos Exteriores (1950), creado para administrar los procedimientos de selección de los aspirantes al Servicio Exterior, amén de impartir los cursos de capacitación respectivos.

Finalmente, la Organización de las Naciones Unidas tiene en el Instituto de Capacitación e Investigación (1965) un centro al servicio de las personas provenientes de los países subdesarrollados que se incorporan a ella. Expide certificados a quienes cursan sus programas de capacitación. También cuenta con un programa de investigación sobre sí misma y sus problemas.

3. La licenciatura en ciencias diplomáticas y el diplomado en carrera consular

Del estudio de la historia del Servicio Exterior Mexicano ha quedado de manifiesto que uno sus aspectos más paradójicos es que, frente a los requisitos de ingreso, estabilidad, permanencia y promoción, cuyos adelantos graduales han sido muy positivos, ha existido un vacío manifiesto de programas académicos de formación que sustenten la satisfacción de los requisitos de formación diplomática y consular; y más trascendental ha

sido la ausencia de instituciones académicas cuyo objeto sea esta formación y capacitación.

Asimismo, es patente la insuficiencia de las medidas aportadas por las instituciones de educación superior al respecto, principalmente tras la experiencia de la profesión de aspirante a la carrera consular. No menos notorio es el desperdicio de las instituciones establecidas, como la Escuela Superior de Administración Pública, que pudo elaborar programas de formación consular dentro de su diseño académico contable y fiscal. Finalmente, también es de subrayarse la ausencia de programas de formación en el seno de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Esta situación evoca la polémica acerca de que si es el Estado el que debe formar y capacitar a sus servidores, o si debe delegar esta tarea a las instituciones de enseñanza superior; o bien compartir con ellas esta responsabilidad. Tal polémica es sólo parcialmente extensiva a los servidores públicos de las relaciones exteriores, habida cuenta de la tendencia mundial a conferir a escuelas de funcionarios de gobierno su preparación.

Sin embargo, hasta hace poco tiempo México se incorporó a esta tendencia. Antes, como lo hemos observado, la Secretaría de Relaciones Exteriores delegó en instituciones de enseñanza superior la formación de los servidores de lo exterior. Al igual que en 1905, a principios de los años cincuenta el mundo académico brindó su esfuerzo para subsanar estas carencias. En efecto, la Universidad Nacional Autónoma de México, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, prometió crear, dentro del programa general de enseñanza de las ciencias políticas y sociales, una carrera profesional destinada a la formación de diplomáticos y agentes consulares.

A finales de los años cuarenta una diversidad de instituciones internacionales habían estado dedicadas a fortalecer la enseñanza de las ciencias políticas y sociales y a auspiciar la apertura de programas de formación profesional en estos campos en los países subdesarrollados. Tal esfuerzo era compartido por la Asociación Internacional de Ciencia Política, la Asociación Internacional de Sociología y la UNESCO. Incluso esta última había acordado, en una reunión internacional que se verificó en París en 1949, que los países participantes se obligaban a instituir escuelas de ciencias políticas y sociales.⁷

Con estos fundamentos, en el seno de la Universidad Nacional Autónoma de México se conjugó el proyecto de formación de una escuela de

⁷ Lucio Mendieta y Núñez. "Origen, organización, finalidades y perspectivas de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales", en *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*. Número 2, pp. 35-49. México, 1955.

ciencias políticas y sociales con el compromiso internacional asumido por México por conducto de la persona de Lucio Mendieta y Núñez, quien elaboró el diseño original de dicha institución.

La Escuela Nacional Ciencias Políticas y Sociales fue creada para formar profesionales en ciencias políticas, ciencias sociales y periodismo, y ciencias diplomáticas. Con respecto a la licenciatura de ciencias diplomáticas, se dispensó del bachillerato a las personas que habían prestado sus servicios en las ramas diplomática y consular, y en otros cargos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, mediando demostración de capacidad, méritos y servicios.⁸

El plan de estudios requería cuatro años lectivos, los dos primeros para la homologación y los otros dos para especialización. El tronco común de materias estaba integrado por las siguientes asignaturas: idiomas (inglés y francés), sociología estadística, historia de México, geografía humana, métodos de investigación social, psicología general e historia de las doctrinas políticas. La especialización en la licenciatura en ciencias diplomáticas comprendía, por su parte, las siguientes materias:

- Dos cursos de italiano o alemán.
- Derecho internacional público.
- Introducción y teoría general del derecho.
- Historia diplomática universal.
- Geografía humana y política.
- Derecho mercantil comparado.
- Sociología de México.
- Economía de México.
- Derecho internacional privado.
- Derecho civil y notarial.
- Derecho, legislación y Reglamentos Diplomático y Consular. Estilo y prácticas diplomáticas y protocolarias.
- Legislación internacional del trabajo.
- Derecho marítimo.
- Organización internacional de los estados.
- Derecho constitucional.
- Legislación nacional de aplicación necesaria en el servicio exterior.

⁸ Lucio Mendieta y Núñez. *Anteproyecto de Reglamento Orgánico de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales*, de enero 19 de 1950. UNAM, Archivo del Consejo Universitario. México. Ms del expediente de sesiones de 1950.



Auditorio Rafael de la Colina del IMRED.

Esta carrera profesional se había diseñado en estricto apego a los requisitos de ingreso que exigía el Servicio Exterior y, por lo tanto, fue una opción para alcanzar el objetivo de formar diplomáticos y agentes consulares.⁹

La Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales comenzó sus cursos haciendo algunos cambios a su anteproyecto original, y aun a su idea primigenia, pues la licenciatura en ciencias administrativas, destinada a la

⁹ En la exposición de motivos del anteproyecto mencionado, Mendieta y Núñez, consciente de las debilidades del servicio civil —hay que recordar que él y otros miembros del Partido Nacional Revolucionario habían formado el Anteproyecto de Ley del Servicio Civil, publicado en 1935—, argumenta que "...nadie ignora que en la burocracia, en la diplomacia y en la política nuestras han dominado el empirismo y el favor del poder público sobre la preparación y la competencia, debido, en gran parte, a la falta de carreras especializadas en estas materias".

formación profesional de los servidores públicos, no fue incluida en el anteproyecto ni en el estatuto orgánico de la misma. En contraste, fue creado el diplomado en carrera consular.¹⁰

La licenciatura en ciencias diplomáticas conservó su diseño curricular original. Por su parte, el diplomado en carrera consular se cursaba en un año lectivo, y comprendía las siguientes asignaturas:

- Idioma español.
- Archivonomía consular y diplomática.
- Aritmética general y aritmética mercantil.
- Leyes, reglamentos y disposiciones diplomáticas y consulares - vigentes.
- Contabilidad fiscal y mercantil.
- Geografía humana, política y económica.
- Curso especializado de organización del servicio consular mexicano, prácticas consulares e instrucciones sobre diversos aspectos de las funciones consulares.

La expedición del diploma exigía que los egresados probaran el dominio de la taquimecanografía. Este diplomado, a nuestro entender, tenía la doble finalidad de formar funcionarios y empleados para la Rama Consular y al mismo tiempo capacitar a quienes ya se desempeñaban en ella. No está por demás que recordemos que con él revivió la noción de la extinta profesión de aspirante a la carrera consular.

El destino de la licenciatura en ciencias diplomáticas fue bueno y provechoso. Transformada en licenciatura en relaciones internacionales, se multiplicó dentro de la UNAM y fuera de ella, aunque gradualmente dejó de tener aquel propósito primigenio de servir de nutriente de la Rama Diplomática. Por su parte, el diplomado en carrera consular no satisfizo las expectativas del proyecto que lo hizo nacer. En 1958 era patente su frustración, debido a sus pocos alumnos y el escaso interés que había por la Rama Consular dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La consecuencia fue su extinción a finales de 1958, con la idea alterna de que los egresados de la licenciatura en ciencias diplomáticas se capacitaran en materias prácticas dentro del programa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y de este modo viabilizar una especialización de posgrado.¹¹

¹⁰ Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. México, 1951.

¹¹ Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. Plan de estudios, aprobado en diciembre 23 de 1958. UNAM, México, 1959.

Este hecho constató la necesidad de que, por un lado, la Universidad Nacional Autónoma de México siguiera con su proyecto de formar profesionales para una variedad de campos laborales, bajo sus criterios de libertad de investigación y docencia, amén de su propósito de divulgar el saber; y por otro lado, que la Secretaría de Relaciones Exteriores se empeñara en formar a sus propios servidores. Por consiguiente, esta Secretaría creó posteriormente al Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.

4. El Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos

La necesidad inaplazable de contar con un establecimiento académico para la formación de los servidores públicos de lo exterior fructificó en diciembre 14 de 1974, con la creación del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED). Aunque su nombre se ciñe al renglón de la diplomacia, su objeto se extiende a los asuntos consulares y administrativos.¹²

En su origen, el Instituto fue constituido para desempeñar las siguientes obligaciones:

- Capacitar y actualizar a los miembros del Servicio Exterior.
- Fungir como centro de investigaciones de alto nivel sobre cuestiones internacionales y realizar labores de divulgación referentes a la política exterior, así como de intercambio con organismos, asociaciones e instituciones afines.
- Integrar una biblioteca especializada en temas relativos al derecho internacional, historia diplomática, política internacional y método diplomático.
- Coordinar las labores del laboratorio de idiomas.
- Apoyar a la Comisión Consultiva de Ingreso en la organización y ejecución de los concursos públicos de ingreso al Servicio Exterior.

En principio, el Instituto estaba dedicado a capacitar y actualizar, investigar sobre relaciones internacionales y a servir como centro de irradiación del saber y del intercambio, además de actuar de custodio del saber

¹² Emilio O. Rabasa. *La creación del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos*. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Secretaría de Relaciones Exteriores, 1984. Secretaría de Relaciones Exteriores. *El Servicio Exterior Mexicano*. pp. 116-119, México, 1987. Rosario Green y María Amparo Canto. *La profesionalización del Servicio Exterior Mexicano*. Op. cit., pp. 120-131.



Detalle exterior
del edificio del IMRED.

diplomático y consular, mediante una biblioteca especializada. Particularmente, apoyaba al laboratorio de idiomas y, con su creación, la Comisión Consultiva contaba por fin con un órgano para nutrir sus programas de ingreso al puesto para los aspirantes al Servicio Exterior.

Su proyecto primigenio estaba orientado principalmente a las labores de capacitación y actualización de diplomáticos y cónsules, además de profundizar en la investigación y ejercitar las tareas de divulgación e intercambio sobre temas referentes a la política exterior y a las relaciones internacionales, como lo hace saber su fundador y primer titular, César Sepúlveda.¹³ El Instituto inició sus labores en enero 2 de 1975.

Diez años después, en 1984, sus labores se extendieron a la administración de las tareas de control y actualización de los expedientes de los participantes en los concursos.

Uno de los adelantos más notorios en el Servicio Exterior es la elaboración de un programa integral de ingreso y formación de los aspirantes. Toca al Instituto una tarea fundamental al respecto, pues dos etapas del concurso están bajo su responsabilidad. En la primera, los aspirantes al Servicio realizan en el IMRED el examen de ingreso; en la

¹³ El IMRED emergió a la vida atendiendo la necesidad patente de combatir el rezago de capacitación en el Servicio Exterior, dentro de una doble estrategia que combinaba una adecuada preparación teórica y axiológica de sus miembros, y una habilitación práctica para sus quehaceres. Además, debido a ese rezago, el Instituto también desarrolló programas de actualización que pusieron al día a los servidores públicos de lo exterior. En palabras de César Sepúlveda, “adiestrar, aleccionar e informar serán las tareas básicas de nuestra institución”.

segunda, cursan en él las materias obligatorias. En su calidad de cursantes reciben una beca.

Cuando el antiguo criterio de privilegiar a los graduados en ciencias diplomáticas y relaciones internacionales fue sustituido por el principio de brindar el acceso a otras disciplinas sociales y de las humanidades, fue necesario desarrollar un programa de homologación de los cursantes. Mientras que anteriormente se accentuaba la diferenciación entre la especialidad diplomática y la especialidad consular, ahora se aplica la idea de una formación más uniforme, bajo el concepto básico de servicio exterior, más que de sus ramas respectivas.

Antiguamente, el Instituto fungía como un centro de capacitación y actualización, principalmente con respecto a las Ramas Diplomática y Consular, para las cuales, como lo advertimos, luego de un curso de homogeneización se profundizaba en saberes y quehaceres especializados. El área diplomática estaba formada por materias tales como derecho y práctica diplomática, nociones de derecho y práctica consular, problemas de correspondencia diplomática, historia diplomática de México durante los siglos XIX y XX y legislación mexicana aplicada al Servicio Exterior. Además, incluía asignaturas tales como protección de mexicanos en el extranjero, administración pública en México, organización de la SRE, el Servicio Exterior en México, técnicas diplomáticas y metodología de la investigación.

Las materias relacionadas con el área consular eran: derecho civil, procesal, mercantil, notarial, marítimo y diplomático, así como cuestiones aduaneras, de nacionalidad mexicana, pasaportes, visas y migración. Compartía materias con el área diplomática, particularmente en lo referente a la protección de mexicanos en el extranjero, administración pública en México, organización de la SRE, el Servicio Exterior en México y metodología de la investigación.

Durante el período 1983-1988 el IMRED preparó a tres generaciones de miembros del Servicio Exterior, tanto de la Rama Diplomática como de la Consular, mediante un programa de enseñanza semestral. El resultado fue que de los 73 cursantes, 68 ingresaron al Servicio. El curso que estuvo vigente en este tiempo tenía una extensión de nueve meses, y constaba de un tronco común y dos especializaciones para las mencionadas ramas. El tronco común estaba integrado por 30 materias, y se extendía por seis meses, en tanto que las especializaciones tenían ocho y su tiempo de duración era de tres meses.¹⁴

¹⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos: 1983-1988. México, Ms. de 1988.

En agosto de 1989 se planteó ante el Consejo Técnico de la Institución un anteproyecto de plan de estudios que contenía sustanciales reformas sobre el modo de preparar a los diplomáticos y a los cónsules, cuyo objetivo esencial era evitar la repetición de los principios y nociones de los cursos propiamente universitarios. Con esto se buscaba, en esencia, que el IMRED asumiera más cabalmente sus deberes relativos a la adecuada preparación de agentes de lo exterior, de conformidad con los requerimientos del Servicio Exterior.¹⁵

Una de las funciones principales del Instituto es la impartición de cursos de lenguas, tanto para aspirantes al Servicio como para sus miembros de carrera, así como para el personal de la Secretaría y su labor se extiende a los miembros del Cuerpo Diplomático extranjero acreditado en nuestro país, principalmente cursantes del español. Por su condición de institución de altos estudios, el IMRED cuenta con un centro de documentación y una biblioteca especializadas en el temario de la política exterior y las relaciones internacionales, amén de tener un nutrido programa de publicaciones, divulgación e intercambio académico.

5. El Instituto en la actualidad

Hoy en día el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos está a cargo de Patricia Galeana de Valadés. Las labores del Instituto, en los dos años bajo su conducción, han tenido sustanciales progresos, principalmente por su labor de apoyo al Servicio Exterior. Este progreso se ha significado principalmente por el cambio del papel del Instituto en función del Servicio. Ha dejado de tener una mera función de capacitación y actualización, para elevarse a la condición de un centro de formación de servidores públicos de lo exterior.

Actualmente el Instituto es concebido como una entidad cuyo deber es formar a los aspirantes que, provenientes de profesiones distintas, requieren un conocimiento uniforme y compartido, además de un habilitamiento aplicado pertinente. En otras palabras, se parte de la idea de que la graduación universitaria que sienta bases académicas y nutre de valores

¹⁵Este proyecto, elaborado por Miguel González Avelar, entonces director general del IMRED, tenía como sustento las funciones de los servidores públicos de lo exterior: observar, representar, negociar y promover y defender los intereses de México en el exterior. (Nota al Consejo Técnico acerca de los criterios para la reforma de los cursos del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos). *La formación de diplomáticos: una experiencia*. México, sin datos editoriales. 1991.

universales y nacionales a los egresados de las instituciones de enseñanza superior es condición necesaria, pero no suficiente, para el desempeño en el Servicio Exterior. Por lo tanto, la formación de servidores públicos de lo exterior es tarea inherente a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual confía al Instituto su realización. El hecho de que actualmente exista el proyecto de que el IMRED expida grados académicos, corrobora lo dicho.

Curso de formación diplomática. El programa de formación de los servidores públicos de lo exterior está sustentado en un curso de formación diplomática que se desenvuelve a lo largo de seis meses, el cual está integrado por seis módulos. Reviste tal relevancia, que su introducción está a cargo de altos funcionarios de la Secretaría, encabezados por el propio titular del ramo, Fernando Solana.

El módulo primero se refiere a los fundamentos de la política exterior de México, de modo que al respecto se imparten materias referentes a la historia diplomática de México, identidad y cultura, y sistema político mexicano, además de desarrollo económico de México, seguridad nacional y política exterior de México. El segundo módulo se refiere al contexto internacional y está integrado por asignaturas referentes a la historia universal contemporánea, política internacional y geopolítica, organismos internacionales, situación de la economía internacional y formación de un nuevo orden internacional. El marco normativo de la acción diplomática es abordado en el módulo tercero, cuyo *pensum* se refiere al derecho internacional público, derecho constitucional y política exterior de México, derecho diplomático y consular, y derecho internacional privado. Las funciones y prácticas diplomáticas sustentan el cuarto módulo, compuesto por el siguiente temario: funciones consulares, cooperación técnica, protocolo y promoción cultural y turística.

El módulo quinto, por su parte, está formado por un temario relativo a los instrumentos y procedimientos de la práctica diplomática, a saber: teoría y práctica de la negociación, prácticas del Servicio Exterior, prácticas administrativas y manejos de medios de comunicación. Finalmente, el módulo sexto se refiere a la política exterior en las áreas regionales, por lo que está organizado con base en las siguientes materias: América del Norte, América Latina y el Caribe, la Cuenca del Pacífico, Europa Occidental y Europa Central, y África. Tal como comienza, concluye, es decir, con la intervención de altos funcionarios de la SRE y del propio secretario de Relaciones Exteriores.¹⁶

¹⁶ Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. *Curso de Formación Diplomática: XI Generación.* 1992.



Vista general del edificio de IMRED (1993).

Como puede observarse, la función básica de este curso es formar a los servidores públicos de lo exterior dentro de los aspectos teóricos y generales, así como en los propiamente aplicados. A través de su impartición, los aspirantes a ingresar al Servicio Exterior son preparados para resolver los problemas generales de la política internacional en los nuevos escenarios en los cuales se desenvuelve, toda vez que se les habilita en el quehacer diario de los oficios propios de los diplomáticos y los agentes consulares.

Capacitación y actualización. Un mundo que cambia y que se transforma a elevada velocidad exige mutaciones constantes en las relaciones entre los Estados y, por tanto, una actualización continua de sus agentes. Para capacitar y actualizar a los servidores públicos, entre cuyos insumos curriculares están los méritos de superación personal y oficial, el IMRED ha elaborado el diplomado en política internacional, también diseñado con base en el criterio modular.

Está configurado en cuatro módulos: el primero se refiere al derecho internacional, y está integrado por materias referentes al derecho diplomático, al derecho económico y al derecho internacional en los países subdesarrollados en la actualidad. Hay que destacar que estos cursos están actualizados y se centran en temas específicos —como, por ejemplo, en la noción transitoria del mundo actual y su influjo en el derecho internacional—. Idea similar se ha impreso al módulo segundo, referente a la economía internacional, donde se trata la formación de los nuevos bloques económicos, el mercado mundial y la transformación de la economía internacional. La política internacional toca al módulo tercero, en el cual se estudian las perspectivas del conflicto Norte-Sur y los nuevos bloques de poder, además del interesante tema del tránsito de la bipolaridad a la incertidumbre, y de la geopolítica a la geoeconomía. Finalmente, en el módulo cuarto se explaya la situación política y económica de las áreas geográficas (de América Latina y la Cuenca del Pacífico, por citar sólo dos casos).¹⁷

Además, se pusieron en actividad otros dos diplomados, uno relativo a negociaciones internacionales y otro de gestión, para los jefes de departamento de la Secretaría, además de un curso de especialización sobre Iberoamérica. Dato interesante es que, gracias a un sistema de capacitación a distancia, entre los inscritos se encontraron servidores públicos de lo exterior que se desempeñan en embajadas, consulados y delegaciones. En

¹⁷ Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Diplomado de Política Internacional. 1992.

el ámbito internacional, el curso sobre teoría y práctica de la negociación internacional incluyó a cursantes que se ejercitan en la diplomacia iberoamericana, tanto mexicanos como latinoamericanos.

Un aspecto relevante del Instituto, bajo su actual directora general, es que está facultado para realizar intercambios con instituciones afines. Recientemente el IMRED fue sede de la vigésima Conferencia Mundial de Academias e Institutos de Relaciones Internacionales, en la que participaron 41 entidades de este tipo. Además, fue organizador del Primer Congreso Nacional de Instituciones Académicas de Relaciones Internacionales y del Seminario para la Organización de la Academia Iberoamericana de Estudios Diplomáticos.¹⁸

Igualmente vigoroso es el programa de difusión del Instituto, que se cumple por medio de la serie *Textos de Política Exterior*, de la cual se han publicado 130 números. Por su parte, los cuadernos de política internacional cuentan ya con 15 números sacados de prensa. Además, aparecieron la primera y segunda ediciones de la publicación *El Caribe, nuestra tercera frontera* y otros más. Hay que mencionar, finalmente, el *Atlas Iberoamericano* y la *Revista de política exterior*, de la que se han publicado 38 números.

Finalmente, debemos subrayar el importante papel del Instituto en la selección de los aspirantes al Servicio Exterior, pues dos de las tres etapas de los concursos públicos de ingreso se realizan con su cooperación. Por fin, después de muchos años de carencia, el Servicio cuenta con una entidad indispensable para el ejercicio efectivo de la carrera administrativa del Servicio Exterior.

¹⁸ Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Actividades 1988-1992. 1992.

Capítulo XIII. LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y DEL DESPACHO DE RELACIONES EXTERIORES	347
1. Mexicanos ilustres que han conducido la Secretaría	348
2. Diplomáticos de profesión que han encabezado a la Secretaría.....	354
3. Profesionales al servicio de la conducción de la Secretaría de Relaciones Exteriores	357
4. Tiempo y conducción de la Secretaría	360
5. Oficiales mayores encargados del despacho de Relaciones Exteriores	362

XIII. LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y DEL DESPACHO DE RELACIONES EXTERIORES

Este libro trata de la Secretaría de Relaciones Exteriores, es decir, se refiere a la institución que administra la política exterior de México. Es importante, sin embargo, referirnos a algunos de los servidores públicos que han estado a su cabeza.

Antes hay que distinguir entre quienes han conducido propiamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores, de que ocupa esta obra, y aquellos otros que han sido titulares de alguna Secretaría paralela, como ocurrió durante la Guerra de los Tres Años con el Gobierno usurpador presidido inicialmente por Zuloaga y después, sucesivamente, por Robles Pezuela, Salas y Miramón. Éste era un régimen paralelo al Gobierno legítimo y republicano encabezado por Benito Juárez. Condición similar tuvo el Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina del Imperio, bajo Maximiliano, existente al mismo tiempo que la Secretaría de Relaciones Exteriores de la República.

De conformidad con estas consideraciones, debemos comentar que de 1821 a 1992 la Secretaría de Relaciones Exteriores ha sido conducida por 71 titulares. Además, en calidad de encargados del despacho, han estado a su frente 23 oficiales mayores y 41 subsecretarios. Quince titulares de otras Secretarías de Estado también han tenido como responsabilidad adicional el encargo del ramo de Relaciones Exteriores. Algunos de estos funcionarios que se desempeñaron como cabezas de la Secretaría hasta 1857, también colaboraron con la usurpación e incluso con el Imperio. Además, algunos miembros del Cuerpo Diplomático conspiraron a favor del régimen imperial e inclusive ocuparon la cartera de Negocios Extranjeros.

En varios capítulos de este libro hemos situado cuadros con los nombres y períodos de gestión de los titulares de la Secretaría de Relaciones

Exteriores, con un objeto fundamentalmente ilustrativo. Ahora presentaremos consideraciones más de calidad y juicio sobre aquellos que han estado al frente del destino de la SRE.

1. Mexicanos ilustres que han conducido la Secretaría

En la historia de México destacan personalidades comprometidas con el país y que, además de prestar grandes servicios a la Nación, ocuparon la titularidad de Relaciones Exteriores por algún tiempo.¹ Mencionemos a algunos de ellos.

Mariano Otero, nacido en Guadalajara en mayo 11 de 1817 y muerto en México en mayo 31 de 1817, fungió como secretario de Relaciones en 1848, por poco más de 5 meses. Votó contra el Tratado de Guadalupe, signado con Estados Unidos.

Autor de la Ley de Desamortización de los Bienes Eclesiásticos de 1856, Miguel Lerdo de Tejada nació en junio 6 de 1812 en Veracruz, y murió en México en marzo 22 de 1861. Secretario de Hacienda, tuvo el encargo del Despacho de Relaciones Exteriores por poco más de un mes, en 1856.

Manuel Ruiz, otro hombre distinguido de la Reforma, se desempeñó como secretario de Gobernación en la Presidencia de Benito Juárez, y estuvo encargado del Despacho de Relaciones Exteriores por sólo dos días, en 1858. Ruiz nació en Oaxaca en junio 4 de 1819 y murió en México en octubre 26 de 1871.

Baluarte de la República, Santos Degollado nació en noviembre 10. de 1811 en Guanajuato y murió fusilado en el Monte de las Cruces en junio 15 de 1861. Militar de carrera, asumió el cargo de secretario de Relaciones Exteriores en 1860, por dos meses. Natural de Durango, donde vio la luz en diciembre 4 de 1829, murió en México en diciembre 29 de 1869.

Francisco Zarco asumió la titularidad de Relaciones Exteriores en 1861, por poco más de tres meses. Fue un brillante periodista, ejercitó la tribuna parlamentaria en el Constituyente del 57 y defendió con patriotis-

¹ Las fuentes utilizadas en este capítulo son las siguientes: Secretaría de Relaciones Exteriores. *Funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, desde el año de 1821 a 1940*. México, 1940. (La ardua labor de preparación de este valioso documento, es mérito de Juan Manuel Torrea, entonces jefe del Archivo General de la SRE). Secretaría de Relaciones Exteriores. *Secretarios y Encargados del Despacho de Relaciones Exteriores: 1821-1973*. México, 1974. Secretaría de Relaciones Exteriores. *La Cancillería Mexicana*. México, 1973. Al momento de terminar esta obra, el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos estaba por editar *Cancilleres de México* (dos volúmenes), un importante trabajo sobre los Secretarios de Relaciones Exteriores, cuya relación cubre hasta la fecha.

mo las Leyes de Reforma. Con todo mérito, fue elevado a Benemérito de la Patria en 1869.

Nacido en 1818 en el pueblo guanajuatense, que hoy lleva su nombre, y fallecido en Nueva York en junio 19 de 1865, Manuel Doblado fungió como Secretario de Relaciones Exteriores en tres ocasiones, por un lapso de poco más de ocho meses.

Otros mexicanos conspicuos tuvieron, entre sus principales ocupaciones públicas, la conducción de la Secretaría. Uno de los secretarios de Estado de Relaciones Exteriores más destacado y constructivo fue Lucas Alamán. Nacido en Guanajuato en junio 18 de 1792 y muerto en México en junio 2 de 1853, Alamán ha sido uno de los hombres de Estado más ilustrados y competentes en la historia de la administración pública en México. Diseñó y fundó al Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, la Dirección General de la Industria Nacional y la Secretaría de Fomento. Ocupó la cartera de Relaciones en cinco ocasiones, que sumadas totalizan 4 años y cuatro meses. Su actividad al frente de la Secretaría se realizó en 1823-1824, 1824, 1825, 1832 y 1853. Cultivó la historia y legó las memorias de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores mejor documentadas para estudiar su evolución durante el siglo pasado.

Distinguido estadista, José María Lafragua nació en Puebla en abril 2 de 1813, y murió en México en noviembre 15 de 1875. Abogado de origen, una de sus labores principales fue la diplomacia de carrera. En 1851 asumió el nombramiento de enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Roma, y en 1857 en España. Fue secretario de Guerra en 1855, en tanto que como titular de Relaciones Exteriores lo hizo por tres ocasiones, en los años de 1846 y 1872-1875. Ocupó este cargo por un período total de poco más de tres años y medio. La importante biblioteca dependiente del Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores lleva con toda justicia su nombre. Junto con las Memorias de Labores de la Secretaría de Relaciones debidas a Lucas Alamán, la preparada por Lafragua en 1846 es de las más importantes del siglo pasado; es un documento indispensable para conocer la historia de esta institución.

Nacido en Zacatecas en agosto 18 de 1804 y fallecido en México en septiembre 3 de 1856, Luis de la Rosa fue uno de los estadistas mexicanos más eminentes del siglo pasado. Dentro de su brillante historial como servidor público destaca su labor como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Estados Unidos en 1848. Desempeñó también la cartera de Hacienda y, durante la ocupación norteamericana, fungió como secretario universal, cargo excepcional cuyo único antecedente es el de José Ignacio García de Illueca en 1823. De la Rosa fue uno de los grandes

precursores del Movimiento de Reforma, ejercitó el periodismo y se distinguió en la oratoria parlamentaria. Entre sus méritos menos conocidos destacan sus libros *La Administración pública en el estado de Zacatecas* y *La Administración pública en México y medios de mejorarla*, escritos en 1851 y 1853, y que representan contribuciones de valor universal al desarrollo de las ciencias administrativas en el siglo pasado. Su desempeño como secretario de Relaciones se prolongó por más de 15 meses, durante los años de 1847, 1848 y 1856.

Michoacano, originario de la población llamada El Pateo, Melchor Ocampo nació en 1814 y murió en el Estado de México en junio 3 de 1861. El ilustre hombre de la Reforma fue detenido en su hacienda de Pomoca por una banda de prosélitos del Partido Conservador y pasado por las armas. Ocupó la Cartera de Relaciones Exteriores en cuatro ocasiones, tres de ellas con Benito Juárez, sumando su ejercicio ministerial poco más de 2 años. Fue gobernador de su estado natal y secretario de Hacienda, en una época de enorme importancia para México por las transformaciones que estaba introduciendo la Reforma. Constituyente de 1857 y miembro de la comisión que redactó la Carta Magna, presidió también los trabajos del Congreso. Le correspondió la negociación del tratado Mac Lane-Ocampo, que permitiría el paso de civiles y militares norteamericanos por el Istmo de Tehuantepec, no aprobado por el Senado de los Estados Unidos por no convenir a sus intereses.

Sebastián Lerdo de Tejada nació en abril 25 de 1827 en Veracruz y murió en abril 21 de 1889 en Nueva York. Fue quien, en el siglo pasado, ocupó por más tiempo la Cartera de Relaciones Exteriores, con la excepción de Ignacio Mariscal. Además, su desempeño ministerial fue de los menos continuos; se efectuó en tres ocasiones, dos de ellas con Benito Juárez, y sumó siete años y cinco meses. Fue diputado en el Congreso y ocupó la presidencia de la Suprema Corte de Justicia y, en esta calidad, se encargó del Poder Ejecutivo en 1872, a partir del fallecimiento de Juárez. Entre sus muchos méritos al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores destaca su energética y eficiente posición de defensa de la integridad del territorio nacional, contra las pretensiones norteamericanas de nuevos espacios a costa de nuestro país. Su labor ha dejado honda huella en la diplomacia mexicana, principalmente por su nacionalismo y sentido patriótico en el ejercicio de las relaciones exteriores.

Jalisciense de nacimiento, Ignacio L. Vallarta germinó a la vida en agosto 25 de 1830 y murió en México en septiembre 30 de 1893. Notable jurisconsulto y conspicuo abogado, su pensamiento y obra han trascendido hasta el México moderno. Fue constituyente del 57, gobernador de su



Jaime Torres Bodet.

estado natal, secretario de Gobernación y presidente de la Suprema Corte de Justicia. Ocupó dos veces la Cartera de Relaciones Exteriores, en 1877 y 1878, sumando su tiempo de administración un año y cinco meses.

Isidro Fabela nació en junio 29 de 1882, en el Estado de México. Ejercitó la diplomacia desde 1915, cuando fue nombrado agente confidencial del Gobierno Constitucionalista en Inglaterra y Francia, y como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de 1916 a 1917. Fue embajador especial en Argentina en 1917, y comisionado mexicano en la Comisión de Reclamaciones México-Italia en 1932; fue enviado extraordinario y ministro plenipotenciario delegado ante la Sociedad de las Naciones, de 1937 a 1940. En su calidad de oficial mayor, se encargó del Despacho por casi un año, entre 1913 y 1914, bajo el gobierno de Venustiano Carranza.

Genaro Estrada, eminentediplomático mexicano que ha dado nombre a los principios básicos de las relaciones exteriores de México, nació en Sinaloa en 1887 y murió en México en septiembre 29 de 1937. En 1931 fue nombrado embajador extraordinario y plenipotenciario en España y, el año siguiente, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Portugal, sin dejar su encargo en España. Fue enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Turquía en 1933, y ministro plenipotenciario en Portugal en 1934. Tuvo una larga trayectoria en el ejercicio de la administración en la Secretaría de Relaciones Exteriores: ocupó la Subsecretaría; se encargó del Despacho en dos ocasiones, en los períodos gubernamentales de Plutarco Elías Calles y Emilio Portes Gil, por un año y dos meses; fue secretario del ramo en la Presidencia de Ortiz Rubio por cuatro años y nueve meses. Su labor ministerial fue muy destacada: además de fundar el Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría, sentó bases de la política exterior mexicana a través de su mundialmente conocida Doctrina Estrada, por la cual México se abstiene de calificar la situación interna de los países y conserva el derecho de mantener o retirar a sus agentes diplomáticos, según lo crea procedente, y exige el mismo criterio a los representantes de otros países.

Jaime Torres Bodet desempeñó el cargo de secretario de Relaciones Exteriores de 1946 a 1948. Distinguido hombre de letras, también ocupó la Cartera de Educación Pública y fue miembro de importantes academias literarias nacionales e internacionales. En 1948 desempeñó la dirección general de la UNESCO, y en 1971 el Senado de la República le confirió la medalla Belisario Domínguez. Torres Bodet comenzó su carrera diplomática en 1929, como secretario de la Legación de Madrid, y después en la de París. En 1932 ocupó el puesto de encargado de negocios *ad interim* en



Manuel Tello.

Holanda, y en 1934 en Argentina. Una vez en México, asumió la jefatura del Departamento Diplomático en 1936, pero al año siguiente regresó a Europa para asumir la responsabilidad de encargado de negocios en Bélgica. De 1946 a 1947 fungió como subsecretario de Relaciones Exteriores.

Después de una larga trayectoria diplomática, Manuel Tello fue titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 1958 a 1964. Su carrera se remonta a 1924, cuando ingresó al Servicio Exterior en calidad de vicecónsul. Posteriormente se desempeñó como delegado en diversas e importantes reuniones internacionales. En 1942 fue nombrado director general de Asuntos Políticos y del Servicio Diplomático. Como servidor público de la Secretaría, ocupó al año siguiente la Oficialía

Mayor, y la Subsecretaría de 1945 a 1951, con algunas interrupciones.

Antonio Carrillo Flores, licenciado y doctor en derecho, fue nombrado secretario de Relaciones Exteriores de 1964 a 1970. Distinguido servidor público, entre sus actividades destaca el haber ocupado la Cartera de Hacienda, además de desempeñarse como secretario de la Suprema Corte de Justicia, magistrado fundador del Tribunal Fiscal de la Federación y miembro fundador del Instituto Nacional de Administración Pública, cuya biblioteca lleva su nombre. Fue gobernador del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. De 1959 a 1964 fue nombrado embajador en Estados Unidos.

2. Diplomáticos de profesión que han encabezado la Secretaría

El Servicio Exterior es un *cursus honorum* que puede culminar en la titularidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Algunos diplomáticos de profesión han llegado a ser secretarios del ramo. A continuación se detalla brevemente la trayectoria de algunos de estos personajes: Sebastián Camacho se desempeñó por 11 meses y 24 días, sumando sus dos períodos de gestión. Nació en Veracruz en enero 11 de 1791 y murió también en este puerto en septiembre 16 de 1847.

Juan de Dios Cañedo, quien se desempeñó en tres períodos de gestión, sumó un total de dos años y 26 días, y estuvo activo en 1828-1829 y 1839-1840. Nació en Guadalajara en enero 18 de 1786; su muerte acaeció en marzo 28 de 1850. Su profesión era la abogacía, y practicó la política intensamente, tanto la interior —como parlamentario en el Senado (fue miembro del Constituyente de 1824, donde destacó por sus dotes de oratoria)— como la exterior, mediante el desempeño de la diplomacia. En este campo, en 1831 fue designado como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Perú y en otras repúblicas de América del Sur. Posteriormente, con igual nombramiento, estuvo en Chile, Buenos Aires, Bolivia y Paraguay.

Carlos García y Bocanegra nació y murió en su ciudad natal, Puebla, en enero 3 de 1778 y junio 28 de 1838, respectivamente. Ejercitó la titularidad del ramo en 1833, época de la Primera Reforma, encabezada por Valentín Gómez Farías.

Manuel Eduardo de Gorostiza estudió abogacía y se distinguió en el cultivo de las letras. Vio la luz en el puerto de Veracruz en octubre 13 de 1779, y su deceso ocurrió en México en octubre 23 de 1851. En 1824, fue agente privado del Gobierno Mexicano en Holanda, donde en 1826,

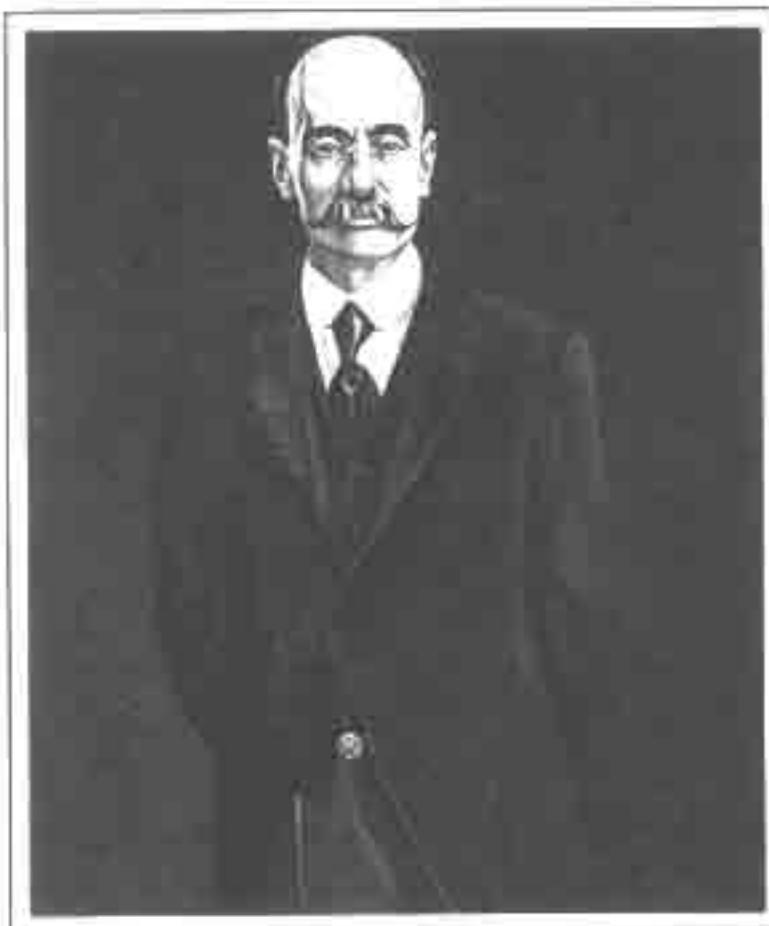
fue encargado de negocios. En Gran Bretaña desempeñó este mismo puesto en 1829, y al año siguiente, también en ese país, el de ministro plenipotenciario. En misión especial, fue nombrado como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Estados Unidos para tratar el delicado problema de la sublevación de Tejas. Fungió al frente de la Secretaría durante poco más de seis meses, en dos ocasiones, durante 1838 y 1839.

Alberto J. Pani, natural de Aguascalientes, donde nació en junio 12 de 1878, ejerció el cargo de secretario de Relaciones en la Presidencia de Álvaro Obregón por casi tres años. Pani tenía antecedentes en la carrera diplomática: en 1918 y 1927 fue enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Francia; en 1920, embajador extraordinario y plenipotenciario en Estados Unidos; y en 1931, en Portugal. En este mismo año pasó a España en calidad de embajador extraordinario y plenipotenciario. Como servidor público, también ocupó la Cartera de Hacienda.

La conducción de la Secretaría de Relaciones Exteriores ha sido también ejercitada por algunas personas propensas al conservadurismo de la vieja sociedad estamental mexicana y por otras carentes de patriotismo. Unas más, incluso, han servido bajo regímenes surgidos de la ilegalidad. Tal fue el caso de los siguientes personajes:

José María Gutiérrez de Estrada ocupó brevemente la titularidad del Ramo de lo Exterior dos veces, en el año de 1835. Originario de Campeche, nació en octubre 17 de 1800. Falleció en París en mayo 17 de 1867. Se desenvolvió en 1836 como ministro plenipotenciario interino de la Legación Mexicana en Londres, y en 1837 como titular de esta legación. Diseñó el primer proyecto de colegio diplomático para la formación de los miembros del Servicio Exterior, que no llegó a cristalizar. Fue uno de los más comprometidos promotores del imperio encabezado por el archiduque Maximiliano, labor que ejercitó como diplomático y por convicción personal.

Luis G. Cuevas, abogado de profesión nacido en el Estado de México, en enero 17 de 1800, y muerto en México en enero 18 de 1867, se desempeñó en 1834 como encargado de negocios en Prusia. En 1839 fue ministro plenipotenciario en Gran Bretaña e Irlanda. En 1841 fue nombrado enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Estados Unidos. Junto con los comisionados mexicanos, como plenipotenciario negoció el Tratado de Guadalupe con Estados Unidos. Asumió el puesto de secretario de Relaciones Exteriores en cinco ocasiones —sumó su gestión casi tres años—, durante 1837, 1838, 1845, 1849 y 1858. La última administración la ejercitó bajo el gobierno usurpador de Félix



Federico Gamboa Iglesias.

Zuloaga; no obstante, debe apuntarse a su favor su posición vertical contra las pretensiones de Estados Unidos para ensanchar su territorio nuevamente a costa de México.

José Fernando Ramírez cultivó la abogacía y la política y se ocupó del estudio de la historia. Nació en Chihuahua en mayo 5 de 1804 y murió en Alemania en mayo 4 de 1871. Fue enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Gran Bretaña. Dirigió el archivo, museo, jardín y biblioteca del Palacio Nacional. Su desempeño al frente de la Secretaría de Relaciones ocurrió durante los gobiernos republicanos de Valentín Gómez Farías (1847) y Mariano Arista (1851-1852), por poco más de un año. En contraste, entre 1864 y 1865 ocupó la titularidad del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina del Imperio, sirviendo contra la República.

De manera similar, José Miguel Arroyo, que como secretario de Relaciones Exteriores sirvió a la República durante el gobierno de Mariano Arista (1852 y 1853), también lo hizo para la dictadura de Santa Anna (1853 y 1855) y para el gobierno usurpador de Miramón y Pavón (1859-1860). Durante los dos años y cuatro meses que practicó sus funciones frente a la Secretaría, lo hizo en calidad de oficial mayor encargado del Despacho. Durante 1859 y 1860, en que sirvió al régimen usurpador, el gobierno legítimo conservaba a la legítima Secretaría de Relaciones Exteriores. La propensión apolítica y carente de compromiso republicano de Arroyo afloró nuevamente cuando fungió en 1863-1864 como subsecretario encargado del Despacho del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina, permaneciendo en este encargo por poco más de un año. Sumando los tres períodos —al servicio de la República, del Gobierno ilegítimo y del Imperio—, su tiempo total de ejercicio fue de tres años y medio. Arroyo

tenía experiencia diplomática, ya que en 1831 había sido nombrado encargado de negocios ante el Gobierno de Centroamérica.

Teodosio Lares, destacado jurista cuyas *Lecciones de derecho administrativo* (1852) constituyen uno de los textos más consultados por los abogados en México durante el siglo pasado, se desempeñó como secretario de Justicia del Gobierno usurpador encabezado por Miguel Miramón. Estando con esta responsabilidad, se encargó del despacho de Relaciones Exteriores por cuatro meses, en ausencia de su titular, Juan N. Almonte. Fue el autor, en 1853, de la Ley de lo Contencioso Administrativo, cuando ocupaba la Cartera de Justicia durante la dictadura santanista.

De profesión militar, Juan N. Almonte fue ministro plenipotenciario en Estados Unidos en 1842 y enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Francia en 1846, así como ministro plenipotenciario en este mismo país en 1858. Prestó servicios en 1863 como encargado del Despacho de Negocios Extranjeros en la regencia del Imperio por breves 15 días.

Tomás Murphy ejercitó la diplomacia como ocupación y, asimismo, sirvió al Imperio como ministro de Negocios Extranjeros y Marina por cuatro meses, en el año de 1867. En 1827 fue encargado de la Legación Mexicana en Londres. En 1832 fue encargado de negocios en Berlín y en 1833 en París. Fue nombrado ministro plenipotenciario y enviado extraordinario en Gran Bretaña en 1842 y 1858. Permaneció en Francia por ocho años como encargado de negocios.

Notable hombre de letras, originario de la ciudad de México, nació en diciembre 22 de 1864 y murió en agosto 15 de 1939. El subsecretario Federico Gamboa estuvo a cargo del Despacho de Relaciones Exteriores por breves días, en el año de 1910. Esos momentos eran los últimos del Gobierno de Porfirio Díaz. Gamboa ocupó nuevamente la Cartera, como secretario, en el nefasto gobierno usurpador de Huerta, por poco más de un mes, durante el trágico año de 1913. Fue diplomático de ocupación. En 1892 fue nombrado encargado de negocios *ad interim* en Argentina; en 1905 tuvo el mismo nombramiento en Washington, y luego fue enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Centroamérica. En 1910, con este último nombramiento, se desempeñó en Bélgica y los Países Bajos, y en 1911 como embajador especial en España.

3. Profesionales al servicio de la conducción de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Además de los hombres dedicados al Servicio Exterior como ocupación exclusiva o principal, algunos otros con profesiones diversas también han

ofrecido sus servicios al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El primer Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores, José Manuel Herrera, era doctor en teología por profesión y diplomático de oficio y vocación. Se desempeñó durante la Regencia del Imperio y el Imperio mismo, encabezado por Iturbide. Era originario de Huamantla, Tlaxcala; nació en el segundo tercio del siglo XVIII y murió en diciembre 17 de 1823. Entre 1816 y 1817 ocupó un cargo diplomático en Nueva Orleans, debido a la imposibilidad de viajar a Washington, donde lo había enviado Morelos en calidad de ministro plenipotenciario para negociar el establecimiento de relaciones diplomáticas con Estados Unidos.

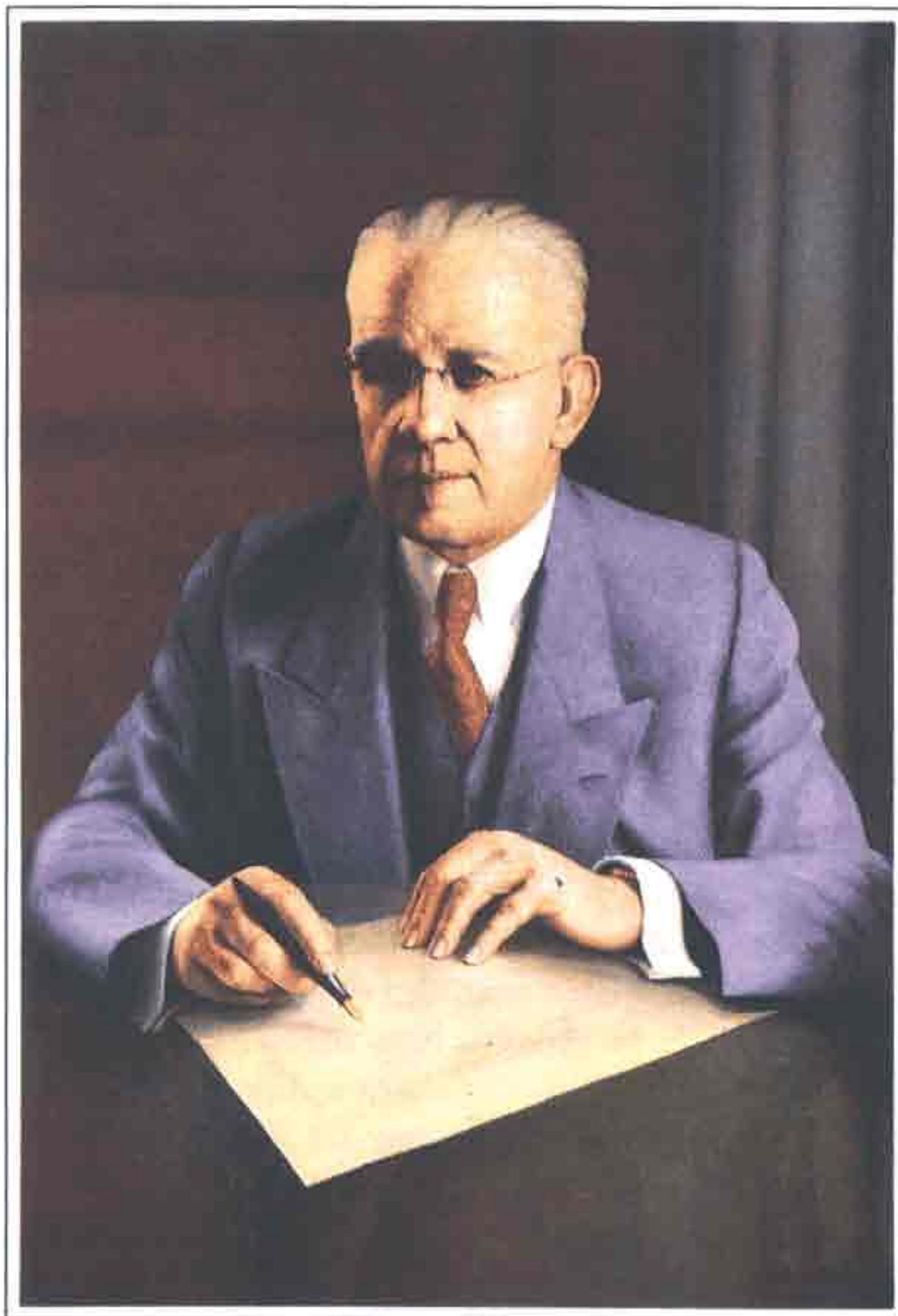
Pablo de la Llave, natural de Córdoba, Veracruz, donde nació en febrero 11 de 1773 (murió en junio de 1833), también era doctor en teología y sacerdote en ejercicio de su ministerio. Fue un sabio naturalista, cuyos trabajos los dedicó a los héroes de la Independencia. Fungiendo como secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos, estuvo a cargo del Despacho de Relaciones en abril y mayo de 1824.

Manuel Gómez Pedraza, quien encabezó la Secretaría en dos ocasiones, nació en Soto la Marina, Tamaulipas, en abril 22 de 1789, y murió en México en mayo 14 de 1851. Aunque se desempeñó en tres períodos, su tiempo total de ejercicio ministerial fue de sólo tres meses y 10 días, durante los años de 1825, 1838 y 1841. Militar de profesión, se distinguió como orador parlamentario tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados. Ocupó también la Cartera de Guerra y Marina, y fue presidente de la República.

Originario de Puebla, donde nació en febrero 9 de 1801, José Joaquín Pesado ejercitó la diplomacia sin descuidar sus labores literarias, especialmente la poesía, además de sus cualidades periodísticas. Fue diputado por Veracruz y vicegobernador del mismo Estado. Como secretario del ramo, fungió en dos ocasiones —1838 y 1848—, pero por el breve tiempo de un mes. Murió en México el 3 de marzo de 1861.

Filósofo, estadista y destacado orador, Manuel Crescencio Rejón nació en Yucatán en agosto 23 de 1799 y falleció en México en julio 17 de 1850. Se desempeñó como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en las repúblicas hermanas del sur, y en el Imperio del Brasil durante 1842. Fue secretario de Relaciones Exteriores cuatro veces, sumando su gestión poco más de cinco meses, durante los años de 1844 y 1846.

El general Cándido Aguilar, nacido en Veracruz en febrero 2 de 1888, fue secretario del ramo por tres ocasiones, en el Gobierno de Venustiano



Eduardo Hay.

Carranza. Su tiempo total de gestión sumó un año y 10 meses, y ocurrió en los años de 1916, 1917 y 1918.

Médico de profesión, Manuel Puig Casauranc desempeñó la Cartera de Relaciones Exteriores por casi dos años, en la Presidencia de Abelardo Rodríguez. Se inició en las labores diplomáticas en 1931, como embajador extraordinario y ministro plenipotenciario en los Estados Unidos. También fue designado como embajador en Argentina y en Brasil. En la administración pública, asimismo, ocupó la titularidad de Educación Pública y la jefatura del Departamento del Distrito Federal. Nació en Campeche en enero 31 de 1888 y murió en Cuba en mayo 9 de 1939.

Eduardo Hay, secretario de Relaciones Exteriores de Lázaro Cárdenas por 5 años, era originario de la ciudad de México, donde nació en enero 29

de 1887. Militar de carrera e ingeniero civil de profesión, sus actividades públicas se remontan a la época en que se desempeñó como jefe del Estado Mayor del presidente Madero, y posteriormente en una variedad de cargos: inspector general de la policía del Distrito Federal, diputado federal, subsecretario de Comunicaciones y Obras Públicas, director general de Aduanas y director general de la Beneficencia Pública. En el Servicio Exterior fungió como inspector general de Legaciones y Consulados en Europa, agente confidencial en los Gobiernos sudamericanos y ministro en Italia, Japón y Chile. Fue cónsul general y agente financiero en Francia.

4. Tiempo y conducción de la Secretaría

De los secretarios de Relaciones Exteriores que estuvieron activos el siglo pasado, sólo 12 se desempeñaron en el cargo por más de un año.

Cuando se creó el cargo de subsecretario para asistir al titular de Relaciones Exteriores, fue designado al efecto Andrés Quintana Roo, quien permaneció en el puesto únicamente tres días, del 23 al 25 de febrero de 1823. Otro caso singular fue el de José Ignacio García Illueca, diplomático de profesión, quien ocupó el cargo de ministro universal del Io. al 15 de abril de 1823, cuando su responsabilidad original era de secretario de Justicia. García Illueca desempeñó esta inusual encomienda durante la breve administración a cargo del Supremo Poder Ejecutivo.

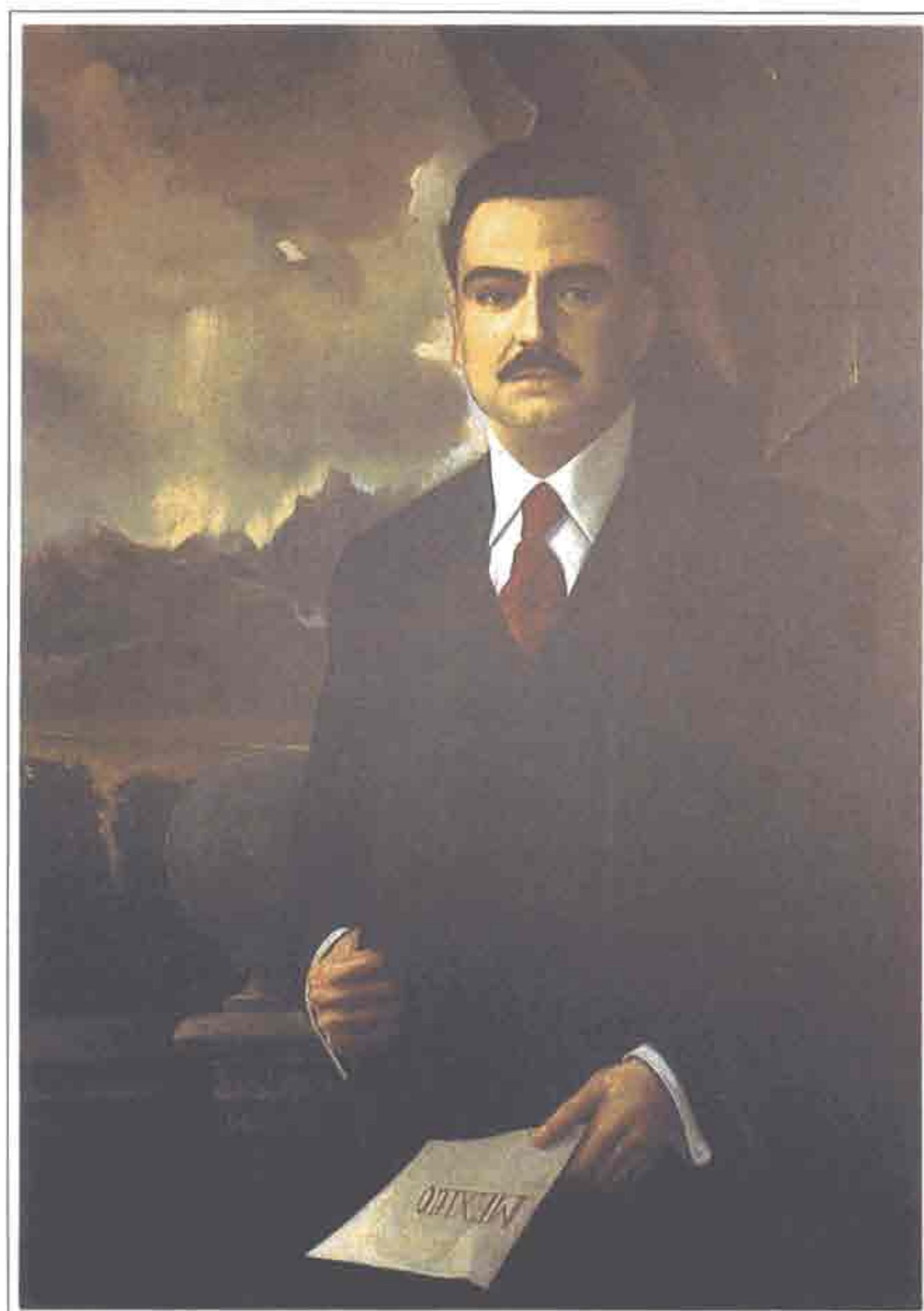
José María Bocanegra, de profesión abogado, ocupó la Presidencia de la República interinamente. Nació cerca de la ciudad de Aguascalientes en junio 3 de 1787 y murió en México en julio 23 de 1862. Titular del ramo ocho veces —en 1829, 1837, 1842, 1843 y 1844—, su tiempo de ejercicio administrativo total sumó tres años, seis meses y un día. Además, se desempeñó como secretario de Hacienda.

José Gómez de la Cortina, militar, médico y noble (con título de conde), fue el secretario de Relaciones Exteriores cuyo tiempo de ejercicio ha sido el más breve: cuatro días, del 18 al 22 de diciembre de 1838. Nació y murió en la ciudad de México, respectivamente en agosto 9 de 1779 y enero 6 de 1860. Representó como diputado al Distrito Federal, y fue su gobernador, entre otros deberes públicos.

Manuel de la Peña y Peña, abogado de profesión, nació en México en marzo 10 de 1789 y murió en enero 2 de 1850. Dos veces secretario del ramo (1846 y 1847), su gestión fue un poco mayor de seis meses. Se desempeñó en la diplomacia como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Colombia, y en la administración pública también como secretario de lo Interior. Sus deberes públicos se realizaron,

asimismo, en la Suprema Corte de Justicia, desde la cual asumió la Presidencia de la República. Durante este encargo fueron firmados los Tratados de Guadalupe.

Uno de los casos excepcionales de un desempeño continuo al frente de la Secretaría lo constituyó José María Lacunza, licenciado en derecho por profesión. Ocupó ininterrumpidamente el cargo de mayo 10 de 1849 a enero 15 de 1851, bajo la Presidencia de José Joaquín Herrera. Nacido en la ciudad de México en mayo 24 de 1803, falleció en La Habana en julio 19 de 1869. También sirvió como rector del Colegio de San Juan de Letrán, como diputado y como senador.



Aarón Sáenz Garza.

El abogado Juan Antonio de la Fuente, nacido en Saltillo, Coahuila, en junio 3 de 1814 y muerto en junio 9 de 1869 en la misma ciudad, ejercitó la titularidad de la Secretaría seis ocasiones, sumando su tiempo de gestión un año y tres meses. Fue nombrado en 1863 como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario ante el gobierno de los Estados Unidos y, antes, en 1860, había ocupado la Cartera de Justicia. Fue diputado constituyente en 1857, como representante de su estado natal.

Ignacio Mariscal fue el secretario de Relaciones Exteriores que ha ejercitado su conducción por más largo tiempo: 27 años, 11 meses y 22 días. Estuvo ocho veces a cargo del Despacho: la primera vez con Juárez, y la segunda con Manuel González. Permaneció en este puesto la mayor parte del Gobierno de Porfirio Díaz. Su prolongado ejercicio ministerial comprendió de mayo 26 de 1871 a abril 16 de 1910, fecha de su fallecimiento. Mariscal, oaxaqueño de origen, nació en julio 5 de 1829. También ocupó la Cartera de Justicia e Instrucción Pública, pero su actividad principal fue la diplomacia: en 1863 condujo a la entonces Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación, y después fue el secretario de la Legación en Londres. En 1867 se ejercitó como encargado de negocios en Washington; en 1869 como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Estados Unidos. En 1883 actuó como enviado especial ante el gobierno británico

Aarón Sáenz, nacido en Monterrey en junio 10 de 1891, se desempeñó como subsecretario encargado del Despacho en tres ocasiones durante la Presidencia de Álvaro Obregón, por casi seis meses. Ocupó la titularidad del ramo bajo la Presidencia de Plutarco Elías Calles, por más de tres años. Anteriormente había desarrollado la diplomacia como ministro plenipotenciario de México en Brasil y Paraguay. Militar de carrera y abogado de profesión, también fue jefe del Departamento del Distrito Federal. Dentro de la diplomacia se desenvolvió en Francia como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en 1931-1932, y como representante ante la Liga de las Naciones de 1932 a 1934.

5. Oficiales mayores encargados del Despacho de Relaciones Exteriores

Uno de los fenómenos más interesantes en la administración pública mexicana, y en particular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, fue la estabilidad y continuidad que propició en el siglo pasado la existencia de un oficial mayor. El mejor ejemplo lo representa el abogado José

María Ortiz Monasterio, nacido en la ciudad de México en agosto 15 de 1807 y muerto en la misma ciudad en marzo 30 de 1869. Entre 1832 a 1851 ocupó 14 veces el Despacho, en su calidad de oficial mayor de la Secretaría. Su actividad como suplente de los muchos titulares del ramo de su época de gestión sumó cuatro años y 18 días.

Francisco María Lombardo, nacido en Hidalgo en agosto 15 de 1799 y muerto en México en abril 6 de 1855, fungió como oficial mayor encargado del Despacho entre 1833 y 1834, y como secretario de Relaciones durante poco más de un año, en 1834 y 1835. También ocupó la Cartera de Hacienda y ejercitó la diplomacia como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en España.

Juan de Dios Arias, de profesión abogado, estuvo cuatro veces encargado del Despacho, por un lapso total de casi 11 meses.

Poblano de origen, **Manuel Azpíroz** nació en junio 9 de 1836 y falleció en Washington en marzo 24 de 1905. Sus restos yacen en la Rotonda de los Hombres Ilustres. Fungió como oficial mayor y estuvo encargado del Despacho en 1868, 1871, 1890 y 1898, por un lapso de casi de 12 meses. Se desempeñó como embajador de México en Estados Unidos. Fue el fiscal en la causa que la República fincó a Maximiliano.

Natural de Guanajuato, **José Fernández** ejerció la oficialía mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y cinco veces el encargo del Despacho, en 1877, 1878, 1880, 1883 y 1885. El tiempo de este encargo fue de casi dos años. Nació en diciembre 7 de 1837 y murió en noviembre 24 de 1894, en su natal Silao.

Éstos son algunos de los hombres que han estado a cargo de conducir a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Hoy en día la Secretaría de Relaciones Exteriores está encabezada por **Fernando Solana**. Licenciado en ciencias políticas y administración pública, con el mérito de haber sido el primer graduado con este título profesional en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y posgraduado en administración pública, don Fernando tiene una larga y fructuosa trayectoria en el servicio público.

En la época de la rectoría del ingeniero **Javier Barros Sierra** ocupó la Secretaría General de la Máxima Casa de Estudios. Posteriormente se desempeñó como subdirector de Planeación y Finanzas en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares. Además, fue secretario de Comercio y secretario de Educación Pública. Durante su gestión en esta última Secretaría se llevó a cabo un notorio programa de desconcentración educativa.

HISTORIA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

Poseedor de una cultura amplia, además de una experiencia administrativa muy vasta, también ha dedicado su tiempo a la cátedra, en la división de estudios de posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Su actual gestión al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores se ha caracterizado por una profunda reorientación de la misma, de conformidad con los tiempos presentes, con cambios radicales e incesantes. En el capítulo siguiente daremos cuenta de estos cambios.



Fernando Solana, titular de la SRE (1989-1993).

Capítulo XIV. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, HOY.....	367
1. Transformación de la Administración Pública (1988-1992).....	367
2. Reorganización de la Secretaría de Relaciones Exteriores	370
3. La organización actual	372

XIV. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, HOY

La administración pública mexicana ha tenido, a partir de 1989, una de las transformaciones más radicales de su historia. Bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari ha sido transformado tanto su sector central como su sector paraestatal, además de que el Gobierno en su conjunto ha tenido un sustancial cambio de papel. Aquí daremos cuenta de los cambios principales, antes de abordar a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

1. Transformación de la administración pública: (1988-1992)

Los cambios se extienden al sistema de planeación, las responsabilidades de los servidores públicos y a las obras públicas, así como a otros ramos de actividad de la administración pública, tales como los renglones referentes a la materia agraria, la pesca y la minería. Se explayan, asimismo, a las instituciones de crédito, el deporte y otros ramos de actividad de la administración pública no menos relevantes.¹

Hay que destacar la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, cuyo nombre señala la importancia de sus deberes.² Antiguamente asignados directamente a la Secretaría de Educación Pública —entre otros vastos y complejos deberes—, el desarrollo y cuidado de tan importantes aspectos de la vida nacional no habían tenido la atención que merecían.

¹ Los cambios referidos, hasta diciembre de 1992, han sido registrados en una valiosa compilación documental preparada por el Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, titulada *La Nueva Administración Pública Federal*. Dos tomos. México, 1992.

² Decreto que crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, de diciembre 6 de 1988. *Ibid.*, pp. 405-409.

La creación del Consejo, como un órgano desconcentrado por función de aquella Secretaría, subsana esta deficiencia y fortifica una política integral referente a estos ramos, que son de suyo de alta relevancia. Debemos subrayar que, en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, toca al Consejo la promoción de relaciones culturales y artísticas con otros países.

De gran trascendencia nacional es también la Comisión Nacional de Derechos Humanos, nacida bajo un concepto más relevante que el de la antigua Dirección General de la Secretaría de Gobernación, dedicada al cuidado de estos derechos.³ La Comisión tiene por objeto proponer y vigilar la política nacional de derechos humanos. En colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, representa al Gobierno Federal ante los organismos internacionales cuyo campo de actividad son los derechos humanos, toda vez que cuida los correspondientes a los extranjeros que viven o transitan por el país.

La empresa pública más importante del país, Petróleos Mexicanos, fue reorganizada cabalmente mediante un procedimiento de creación de organismos descentralizados subsidiarios.⁴ Pemex conservó la conducción central de la política petrolera y su dirección estratégica, en tanto que los organismos subsidiarios se especializaron en las ramas de la industria del petróleo: Pemex-Exploración, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica.

En el ámbito de la administración pública centralizada, merece especial comentario la extinción de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y la absorción de sus funciones por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁵ El importante Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL, antes a cargo de la extinta Secretaría, fue asignado a una nueva dependencia de la administración pública federal: la Secretaría de Desarrollo Social, heredera de la también extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

³ Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de junio 5 de 1990. *Ibid.*, pp. 413-415.

⁴ Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, de julio 13 de 1992. *Ibid.*, pp. 265-272.

⁵ Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de febrero 17 de 1992. Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de febrero 22 de 1992. *Diario Oficial*, viernes 21 de febrero de 1992.



Entre sus competencias se conservaron estos dos ramos, además del cuidado de los indígenas, la vivienda, los asentamientos humanos, la promoción de empresas sociales y sociedades cooperativas, obras de infraestructura urbana y la política inmobiliaria del Gobierno Federal.⁶

También la Secretaría de Relaciones Exteriores fue objeto de cambios ciertamente trascendentales. Pasemos a examinarlos.

2. Reorganización de la Secretaría de Relaciones Exteriores

En el curso de los procesos de cambio a los que fue sometida la administración pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores fue transformada para adecuarla a los nuevos objetivos de la política exterior mexicana. Don Fernando Solana, artífice de esta política y Secretario de Relaciones Exteriores desde finales de 1988, le ha impreso, con el ingenio e imaginación que le caracterizan, un modo de desempeño en consonancia con un mundo internacional políticamente muy diversificado.

Los objetivos planteados por el titular del ramo son: la preservación y defensa de la soberanía nacional; el apoyo al desarrollo económico, político y social del país, para insertarlo más adecuadamente en el mundo actual; la protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior; el respaldo a la cooperación internacional; la utilización de la cultura nacional para afirmar la identidad nacional y ampliar la presencia de México en el extranjero, y la promoción de la imagen del país en el exterior.⁷

La antigua configuración organizativa no se ajustaba del todo a estos propósitos, particularmente en lo relativo a la adscripción de las Direcciones Generales a las Subsecretarías. Así, bajo la Subsecretaría A se agruparon las referentes a América y los organismos regionales correspondientes, así como a las fronteras; a la Subsecretaría B pasaron las dependencias encargadas de las relaciones con otros países y regiones del mundo, así como con la ONU y sus organismos especializados; finalmente, la Subsecretaría C se encargó de los consulados y la cooperación internacional. Tal fue el nuevo arreglo de las actividades funcionales. Las actividades

⁶ Presidencia de la República. Exposición de motivos de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con objeto de crear la Secretaría de Desarrollo Social, fechada en abril 22 de 1992. México, 1992.

⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Informe de Labores 1988-1989*. México, 1989.

institucionales permanecieron a cargo de la Oficialía Mayor la cual, además, se hizo cargo de la administración de las delegaciones de la Secretaría.

En esta fecha, las direcciones generales que integraban a la Secretaría eran las siguientes:

- Para América del Norte.
- Para América Latina y el Caribe.
- Para Europa.
- Para el Pacífico.
- Para Asia y África.
- De Fronteras.
- De Asuntos Consulares.
- De Asuntos Jurídicos.
- Para el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas.
- De Organismos Regionales Americanos.
- De Relaciones Económicas Multilaterales.
- De Cooperación Técnica y Científica.
- De Asuntos Culturales.
- Del Acervo Histórico Diplomático.
- Del Protocolo.
- De Programación, Organización y Presupuesto.
- Del Servicio Exterior y de Personal.
- De Recursos Materiales.

Además, continuaban operando las secciones mexicanas de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-EUA, y de la Comisión de Límites y Aguas México-Guatemala, que detentaban el carácter de organismos desconcentrados, junto con el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y las delegaciones en el Distrito Federal y en los Estados.

Finalmente, se conservaba a los directores en jefe, con una nueva noción y objeto: atender las necesidades emergentes de la Secretaría.

Estas labores de reorganización de la SRE han estado acompañadas por dos programas paralelos y permanentes, uno de simplificación y otro de desconcentración, además de un intenso esfuerzo para modernizar los procesos administrativos por medio del uso intensivo de la computación y la telemática.

En 1990-1991 se planteó una necesaria transformación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en atención a los acomodos políticos internacionales, que derivó en el proyecto de creación de tres nuevas dependencias:

las Direcciones Generales para la Atención a Comunidades Mexicanas en el Extranjero y de Relaciones Económicas Multilaterales, así como la Unidad de Asuntos Económicos Bilaterales de América.⁸

3. La organización actual

La organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores vigente está sustentada en la disposición de enero 23 de 1989 que la rige desde entonces.⁹ Dicha organización es, brevemente hablando, un fiel reflejo del proceso incremental que hemos examinado, y que se remonta a 1821. Todavía, en el seno de la Secretaría, están presentes algunos rastros de los elementos primigenios que proceden de la época de su creación, si bien el paso del tiempo y la dinámica de su desarrollo han propiciado su diferenciación y especialización, tal como lo hemos observado en capítulos precedentes.

Antes de entrar en materia, es conveniente que recordemos que las competencias actuales de la Secretaría de Relaciones Exteriores son las siguientes:

- Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en lo exterior, con las dependencias y entidades de la administración pública federal que puedan actuar en materias exteriores.**
- Dirigir al Servicio Exterior.**
- Intervenir en lo referente a comisiones, congresos y exposiciones internacionales y participar en los organismos e institutos internacionales de los cuales el Gobierno mexicano forma parte.**
- Conceder a los extranjeros licencias y autorizaciones para la adquisición de dominio de tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana, así como autorizar las concesiones y los contratos; intervenir en la explotación de recursos naturales por parte de extranjeros, así como en su participación en sociedades mexicanas civiles o mercantiles; conceder permisos para la constitución de estas sociedades, así como para reformar sus estatutos, adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos.**

⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Informe de Labores 1989-1990*. México, 1990. *Informe de Labores 1991-1992*. México, 1992.

⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, de enero 23 de 1989. México, 1990.

- Llevar el registro de las operaciones que se efectúen de conformidad con el párrafo precedente.
- Intervenir en la materia de nacionalidad y naturalización.
- Guardar y usar el Gran Sello de la Nación.
- Coleccionar los autógrafos de los documentos diplomáticos.
- Legalizar las firmas de los documentos que produzcan efectos en el extranjero, y a la inversa, de los procedentes del exterior que surtan efecto en México.
- Finalmente, por conducto de la Procuraduría General de la República, intervenir en los asuntos de extradición, exhortos o comisiones rogatorias.

Por tanto, los tres grandes ramos de la Secretaría son: la coordinación con otras instituciones de la administración pública federal, en lo tocante a lo exterior; la dirección del Servicio Exterior, y la intervención en los tratados, acuerdos y convenios de los que forma parte el país.

Estas competencias sirven de sustento funcional y legal a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y se traducen en un cúmulo de atribuciones repartidas en un organismo altamente diferenciado. Hoy en día, la SRE está integrada por tres subsecretarías, una oficialía mayor, 25 direcciones



Tlatelolco.

generales y tres coordinaciones, además de dos secciones mexicanas de vinculación internacional, la Consultoría Jurídica, la Contraloría Interna y el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Como es tradicional, existe una agrupación de órganos que forman organismos mayores, representados en las subsecretarías y la Oficialía Mayor, salvo algunas dependencias subordinadas directamente al secretario del Ramo. Las unidades funcionales de la Secretaría son direcciones generales, las cuales están constituidas por direcciones de área, subdirecciones y departamentos. Finalmente, continúan activos los directores en jefe, aunque con una variedad de objeto, tal como lo observaremos adelante.

El titular de Relaciones Exteriores es asistido directamente por la Consultoría Jurídica, la Coordinación General de Asesores y las Direcciones Generales de Protocolo e Información, además de que de su autoridad depende directamente el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. El secretario de Relaciones Exteriores está facultado para conducir la organización en su conjunto, definir sus políticas y asumir su control. Como responsable de la política exterior de México, asiste al presidente de la República en las materias del ramo.

Los subsecretarios fungen, esencialmente, como colaboradores del titular del Ramo para la agregación de tareas y la articulación de las organizaciones especializadas, además de asegurar la colaboración con sus colegas de igual rango jerárquico. Estos funcionarios se responsabilizan del desenvolvimiento de las actividades funcionales de la Secretaría.

La Subsecretaría A agrupa a las Direcciones Generales para América del Norte, para el Sistema de las Naciones Unidas, de Fronteras, de Relaciones Económicas Multilaterales y de Relaciones Económicas con América del Norte. Además, bajo su potestad operan las Coordinaciones para Asuntos Migratorios y Narcotráfico, y para el Medio Ambiente y los Recursos Naturales, así como la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Ríos México-Estados Unidos.

Las Direcciones Generales para Europa, para el Pacífico, para Asia y África, de Asuntos Consulares, de Relaciones con Europa, Asia y África, y para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero son agrupadas por la autoridad de la Subsecretaría B.

Por su parte, la Subsecretaría C congrega a las Direcciones Generales de América y el Caribe, de Organismos Regionales Americanos, de Asuntos Culturales, de Cooperación Técnica y Científica y de Relaciones Económicas con América Latina, así como a la sección mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Ríos México-Guatemala.

Finalmente, la Oficialía Mayor coordina los trabajos de las Direcciones Generales del Servicio Exterior y de Personal; Programación, Organización y Presupuesto; Asuntos Jurídicos; Inmuebles y Recursos Materiales; Delegaciones; Telecomunicaciones e Informática; Acervo Histórico, y Contraloría Interna. En contraste con los subsecretarios, el oficial mayor tiene a su cargo las actividades institucionales y, por tanto, la gerencia de personal y de los recursos materiales y financieros. Bajo su autoridad se desempeña la organización que administra el Servicio Exterior.

Esta panorámica organizativa comprende las innovaciones efectuadas en noviembre 18 de 1991, que repercutieron en la creación de cuatro nuevas direcciones generales, de las cuales trataremos adelante.¹⁰

La organización administrativa descrita está contenida en el principio de la centralización y la desconcentración. En cuanto a la primera, está reflejada principalmente en las direcciones generales y las coordinaciones señaladas. La segunda, por su parte, se desenvuelve bajo el concepto de desconcentración funcional por medio de las secciones mexicanas mencionadas y el Instituto Matías Romero, y bajo el concepto de desconcentración geográfica, por medio de las delegaciones en el Distrito Federal y en las entidades federativas.

La Dirección General de Asuntos Consulares, de larga vida institucional, instruye a las representaciones en el exterior sobre la protección de los mexicanos en el extranjero, así como en el intercambio cultural y la cooperación técnica y científica. Es de su competencia expedir pasaportes y documentos de identidad, velar por el adecuado servicio público de los mismos y legalizar firmas y sellos de documentos que surten efecto fuera del país, y del extranjero en México. Como antaño, puede proponer la apertura o clausura de oficinas consulares, además de tener bajo su responsabilidad el programa de capacitación administrativa en materia consular.

También con antiguos orígenes, la Dirección General de Asuntos Jurídicos sigue atenta a los ramos de nacionalidad y naturalización, a la expedición de los certificados correspondientes y a la concesión a los extranjeros para adquirir el dominio de tierras, aguas y accesorios, y para la explotación de minas, aguas o combustibles. Participa en los procedimientos de extradición y tramita exhortos y comisiones rogatorias.

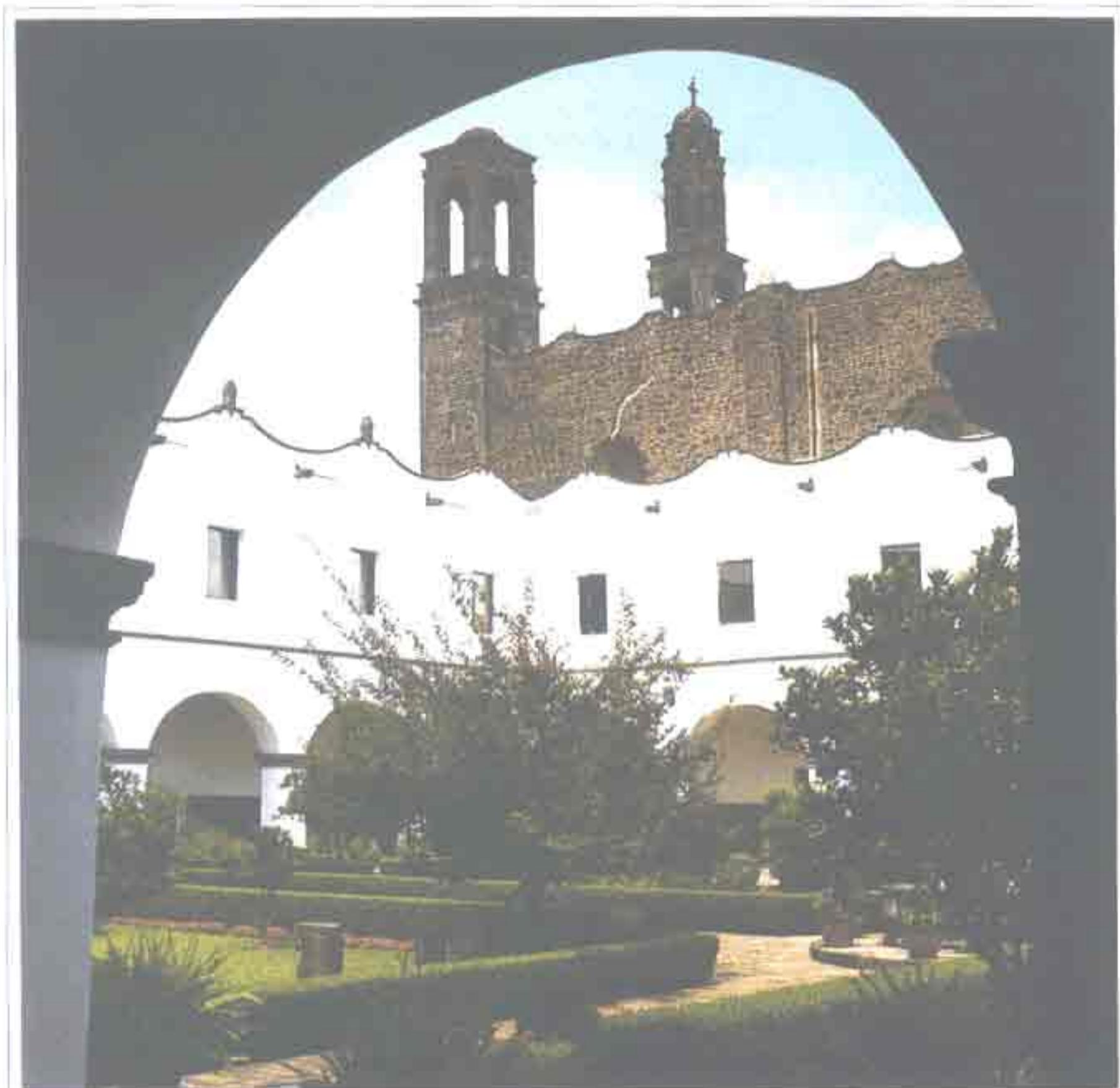
¹⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores. Oficialía Mayor. Organización y Estructura Funcional de la Cancillería y Representaciones de México en el Exterior. México, 1992.

También con una buena cantidad de años de servicio, la Dirección General de Protocolo continúa sirviendo de enlace entre la Secretaría y el Cuerpo Diplomático extranjero; organiza los actos y ceremonias en los cuales participa el presidente de la República y el secretario de Relaciones Exteriores, y las visitas de jefes de Estado al país. Está a su cargo la vigilancia de las disposiciones relativas a las inmunidades y prerrogativas de los Cuerpos Diplomático y Consular, y su registro.

Otra de las instituciones dependientes directamente del Secretario del ramo es la Dirección General de Información. Heredera del antiguo Departamento de Publicidad, tiene a su cargo la promoción y fortalecimiento de la imagen de México en el extranjero, labor que ejecuta por medio de una profusa actividad informativa en las representaciones mexicanas. Además, mantiene contactos estrechos con los medios informativos del país.

Las actividades funcionales tienen un arreglo geográfico, tal como se observa en las Direcciones Generales para América del Norte, para América Latina y el Caribe, para el Pacífico y para Asia y África. Todas ellas, en su respectivo ámbito geográfico, elaboran políticas referentes a lo exterior y programas de acción internacional. Estas políticas y programas tienen un efecto regional, pero también pueden incidir sobre algunos países en particular, y su diseño alcanza el corto, mediano y largo plazo, toda vez que les toca evaluar sus resultados. Asimismo, para nutrir la política exterior bilateral, estas dependencias de la SRE elaboran análisis e informes, y obtienen información sobre la posición internacional de los países de sus respectivas regiones, o de las regiones en sí. También sirven de conducto para dictar las instrucciones a las misiones de la Secretaría en sus ámbitos correspondientes y, en su caso, pueden proponer el establecimiento o clausura de las mismas. Finalmente, promueven el comercio exterior evaluando la información que se genera a su alrededor y tramitan los permisos para el tránsito o visita de buques militares extranjeros en México, y a la inversa, de México en el extranjero. Igual labor efectúan con relación a las aeronaves militares.

Las fronteras son ámbitos de nutrido intercambio político, económico, social y cultural. Toca a la Dirección General de Fronteras asegurar la aplicación de los tratados de límites y aguas de los ríos internacionales, así como sus negociaciones; por extensión, formula los lineamientos referentes a la participación de México en las comisiones internacionales de aguas y límites. También le incumbe la supervisión de las labores de las secciones mexicanas de las Comisiones de Límites y Aguas, y participa en el análisis de los problemas del medio ambiente en las zonas fronterizas.



Patio del Claustro Franciscano de la iglesia de Santiago, en Tlatelolco.
Sede del Acervo Histórico Diplomático.

Uno de los insumos exteriores que más han influido en la diferenciación organizativa de la Secretaría es la multiplicación de los organismos internacionales. Dentro de este vasto campo de vínculos con el exterior, la Dirección General para el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas contribuye a la elaboración de los lineamientos y directrices que rigen la participación de México en el complejo conjunto de organismos que integran a la ONU, y que comprenden renglones especializados tales como la economía, cultura, ciencia, meteorología, trabajo, turismo, vivienda y otros más. Esta misma labor la realiza con referencia a los organismos gubernamentales internacionales y no gubernamentales. Por consiguiente, interviene en la participación de México en estos organismos y coordina las labores de las misiones establecidas en ellas o nombradas especialmente

para trabajos concretos. Por su parte, la Dirección General de Organismos Regionales Americanos realiza una labor similar en el área de su competencia.

Tratándose del ámbito económico, el ramo corresponde a la Dirección General de Relaciones Económicas Multilaterales. Más particularmente, coordina la participación de las delegaciones mexicanas en los organismos de carácter económico y elabora los lineamientos de la política exterior respectiva. En paralelo, la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica está especializada en estos ramos, para lo cual participa en la negociación y ejecución de los convenios respectivos, cuyo objeto es poner en operación programas de colaboración bi y multilateral del caso. Igualmente especializada, la Dirección General de Asuntos Culturales mantiene una cercana colaboración con la Secretaría de Educación Pública para fortalecer los lazos culturales y educativos con otros países. Al respecto, participa en la celebración de convenios sobre ambas materias, y está facultada para establecer, dirigir y administrar institutos o centros mexicanos de cultura en el exterior, y para participar en las actividades de entidades similares de carácter multilateral.

El rico patrimonio documental de la Secretaría de Relaciones Exteriores está a cargo de la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, la cual dicta los lineamientos a seguir con respecto a la organización de archivos y bibliotecas de las oficinas que integran a la Secretaría. También es un centro de investigaciones, particularmente explotando como fuente los documentos que atesora, entre otros documentos, el Informe de Labores de la Secretaría. La mayor parte de los materiales utilizados para elaborar este trabajo proceden de la Biblioteca José María Lafragua, que depende de la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.

Dentro del conjunto de dependencias dedicadas a las actividades institucionales de la Secretaría adscritas a la Oficialía Mayor, se desenvuelve la Dirección General del Servicio Exterior y de Personal. Nacida del legado organizativo y funcional de la extinta Dirección General del Servicio Diplomático, y con el agregado de la administración de la planta de la Secretaría, esta dependencia tiene a su cargo el cumplimiento de las disposiciones que regulan al Servicio Exterior; prepara además las cartas-creenciales a los embajadores y las patentes de los funcionarios consulares, y guarda el Gran Sello de la Nación. Mantiene estrechas relaciones de colaboración con la Comisión de Personal del Servicio Exterior y lleva el registro de los miembros que integran este servicio. Otra de sus funciones relevantes es la organización de los programas de

capacitación del personal de la Secretaría, además que, como lo anotamos, tiene a su cargo la gerencia de personal de la dependencia.

También dependiente de la Oficialía Mayor, la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto es responsable de la elaboración del presupuesto de gastos de la Secretaría, en tanto que la Dirección General de Recursos Materiales administra los recursos materiales y los inmuebles de su propiedad.

De antigua fecha de nacimiento, la Sección Mexicana de la Comisión de Límites y Aguas México-EUA tiene confiada la vigilancia de los tratados respectivos, y participa en las negociaciones de acuerdos y convenios internacionales sobre estas materias. Se trata, asimismo, de una institución ejecutiva que mantiene y opera presas, estaciones hidrométricas y obras similares localizadas en la frontera norte. La otra sección, referente a México y Guatemala, desempeña una labor similar en su ámbito geográfico.

Toca a la Comisión Consultiva de Política Exterior la concertación de acciones ligadas con asuntos bi y multilaterales, así como de cooperación técnica y científica, y asesora al secretario del Ramo sobre asuntos de política exterior. Por su parte, la Comisión del Servicio Exterior, también con muchos y fructuosos años de vida, es responsable de la administración de los concursos públicos de ingreso al Servicio Exterior, además de cuidar lo referente a los ascensos, traslados, disponibilidad y separación de sus miembros. Hay que recordar que la preside el subsecretario A, y que está integrada por el oficial mayor y el director general del Servicio Exterior —quien funge como secretario—, además de otras personas.

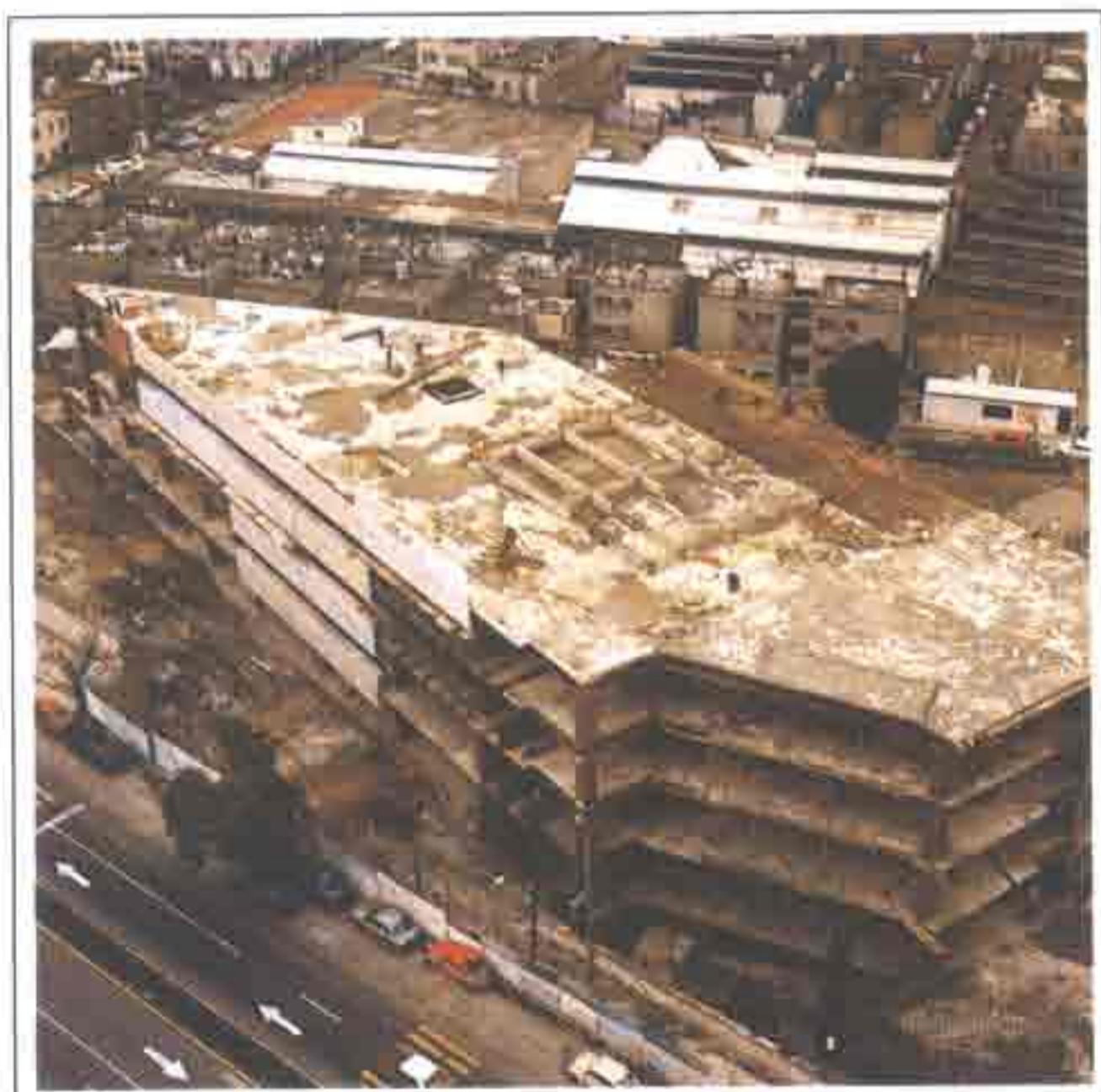
Finalmente, para aligerar los procedimientos de expedición de pasaportes y otros trámites similares, la Secretaría ha establecido delegaciones en el Distrito Federal y en las entidades federativas.

No hace mucho tiempo —noviembre 18 de 1991— fue autorizada por la hoy extinta Secretaría de Programación y Presupuesto una modificación de la estructura “no básica” de la Secretaría, en la que aparecen nuevas direcciones generales.

La primera es la Dirección General de Comunidades Mexicanas en el Extranjero, cuya imaginativa organización está destinada a colaborar en la configuración organizativa de las comunidades de mexicanos en otros países. Estas organizaciones tienen como objeto incrementar su grado de representatividad ante las autoridades de los países donde residen y con las autoridades mexicanas. Asimismo, está dedicada a mejorar la imagen de estas comunidades y a divulgar los logros de las acciones que emprenden.

Para responder a los retos de la planetización de la economía mundial, y por tanto con miras a expandir el espectro de los vínculos económicos con

otros continentes, se creó la Dirección General de Relaciones Económicas con Europa, Asia y África, la cual tiene como misión favorecer la incorporación de México a la economía universal, elaborar lineamientos y directrices sobre cooperación económica bilateral, y mejorar los servicios de carácter económico que prestan las representaciones mexicanas en el extranjero. Un diseño funcional similar tiene la Dirección General de Relaciones Económicas con el Continente Americano, cuyo propósito es fomentar las relaciones económicas con los países americanos, principalmente en el plano de las relaciones bilaterales, y por tanto identificar y recomendar nuevos espacios de cooperación económica, especialmente comercial, industrial y turística, así como con relación a las inversiones y los transportes. Como la anterior, también está empeñada en mejorar los servicios de naturaleza económica que ofrecen las representaciones mexicanas en este continente.



**Etapa de construcción
del edificio anexo
a la torre de la SRE. (1993).**

Además de estas dependencias dedicadas al desempeño de actividades funcionales, han sido creadas recientemente otras dos, cuyo destino es el ejercicio de actividades institucionales. La Dirección General de Telecomunicaciones e Informática constituye una respuesta a los modernos progresos de la telemática. Está dedicada al diseño de medidas tendientes a incorporar el uso de la informática y las telecomunicaciones en los procesos de transformación de las actividades internas de la Secretaría, especialmente las relativas a la modernización administrativa, la simpli-

fificación y la desconcentración de funciones. Uno de los productos de la actividad de esta dependencia es la instalación del correo electrónico, que ha enlazado a 123 representaciones, y del servicio de telemática que, mediante satélite, comunica directamente a 11 representaciones en el exterior.

Ya que hablamos de desconcentración, debemos mencionar a la Dirección General de Delegaciones, cuyas actividades consisten en conducir y coordinar a las delegaciones de la Secretaría en el Distrito Federal y en las entidades federativas. Por consiguiente, una de sus actividades fundamentales es promover y coordinar el proceso de desconcentración y simplificación administrativa hacia las delegaciones, además de facilitar las relaciones institucionales con las autoridades locales y municipales correspondientes.

4. Las representaciones en el exterior

Los vínculos políticos con otros países han tenido un notable desarrollo. Estos vínculos comprenden a 172 países, con los cuales las relaciones diplomáticas y consulares se efectúan a través de 66 embajadas permanentes y 69 concurrentes, además de 57 representaciones consulares. Debido a la existencia de los consulados honorarios, hay que añadir otras 122 representaciones, además de nueve delegaciones en organismos internacionales. En la gestión actual de la Secretaría de Relaciones Exteriores los lazos diplomáticos se han extendido a 172 de los 179 países que integran a la Organización de las Naciones Unidas.

Las relaciones diplomáticas que fluyen a través de las embajadas mexicanas, comprenden, en América, a Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. De hecho, se han establecido lazos diplomáticos con la mayoría de los países hermanos.

Estos vínculos políticos también son firmes con muchos de los países del Viejo Mundo, y comprenden a Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, República Checa, Dinamarca, República Eslovaca, Eslovenia, España, todas las repúblicas de la ex URSS, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Noruega, Polonia, Rumania, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía y Yugoslavia.

Capítulo XIV. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, HOY

4. Las representaciones en el exterior	381
5. Progresos en el Servicio Exterior	385

fificación y la desconcentración de funciones. Uno de los productos de la actividad de esta dependencia es la instalación del correo electrónico, que ha enlazado a 123 representaciones, y del servicio de telemática que, mediante satélite, comunica directamente a 11 representaciones en el exterior.

Ya que hablamos de desconcentración, debemos mencionar a la Dirección General de Delegaciones, cuyas actividades consisten en conducir y coordinar a las delegaciones de la Secretaría en el Distrito Federal y en las entidades federativas. Por consiguiente, una de sus actividades fundamentales es promover y coordinar el proceso de desconcentración y simplificación administrativa hacia las delegaciones, además de facilitar las relaciones institucionales con las autoridades locales y municipales correspondientes.

4. Las representaciones en el exterior

Los vínculos políticos con otros países han tenido un notable desarrollo. Estos vínculos comprenden a 172 países, con los cuales las relaciones diplomáticas y consulares se efectúan a través de 66 embajadas permanentes y 69 concurrentes, además de 57 representaciones consulares. Debido a la existencia de los consulados honorarios, hay que añadir otras 122 representaciones, además de nueve delegaciones en organismos internacionales. En la gestión actual de la Secretaría de Relaciones Exteriores los lazos diplomáticos se han extendido a 172 de los 179 países que integran a la Organización de las Naciones Unidas.

Las relaciones diplomáticas que fluyen a través de las embajadas mexicanas, comprenden, en América, a Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. De hecho, se han establecido lazos diplomáticos con la mayoría de los países hermanos.

Estos vínculos políticos también son firmes con muchos de los países del Viejo Mundo, y comprenden a Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, República Checa, Dinamarca, República Eslovaca, Eslovenia, España, todas las repúblicas de la ex URSS, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Noruega, Polonia, Rumania, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía y Yugoslavia.



Torre de la Cancillería Mexicana en Tlatelolco.

Aunque las relaciones diplomáticas con Asia no incluyen a todos los países de ese continente, las embajadas están instaladas en algunos de los principales: Arabia Saudita, República Popular de China, República de Corea, Filipinas, India, Indonesia, Irán, Israel, Japón, Malasia, Singapur y Tailandia. Por cuanto a África, las embajadas funcionan en Argelia, Egipto, Kenia, Marruecos, Namibia y Zimbabwe. Finalmente, la Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con representaciones permanentes en la ONU (tanto en Nueva York como en Ginebra), en la OEA, la UNESCO y la OACI. Recientemente se establecieron embajadas en Irán y Nueva Zelanda.¹¹

¹¹ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Informe de Labores 1991-1992*. México, 1992.

CUADRO 21

**MISIONES EN PAÍSES EXTRANJEROS
Y ORGANISMOS INTERNACIONALES**

(1992)

AMÉRICA	EUROPA	ASIA
Argentina	Alemania	Arabia Saudita
Belice	Austria	Filipinas
Bolivia	Bélgica	India
Brasil	Checoslovaquia	Indonesia
Canadá	Dinamarca	Irán
Colombia	España	Israel
Costa Rica	Federación Rusa	Japón
Cuba	Finlandia	Malasia
Chile	Francia	República Popular de Corea
Ecuador	Grecia	República Popular de China
El Salvador	Holanda	Singapur
Estados Unidos	Hungría	Tailandia
Guatemala	Irlanda	
Haití	Italia	
Honduras	Noruega	
Jamaica	Polonia	
Nicaragua	Portugal	
Panamá	Reino Unido	
Paraguay	Suecia	
Perú	Suiza	
República Dominicana	Turquía	
Uruguay	Yugoslavia	
Venezuela		
OCEANÍA	ÁFRICA	ORGANISMOS INTERNACIONALES
Australia	Argelia	Delegación en la ONU (NY)
Nueva Zelanda	Egipto	Delegación en la ONU (Gin.)
	Kenia	Delegación en la UNESCO
	Marruecos	Delegación en la OEA
	Namibia	Delegación en la OACI
	Zimbabwe	

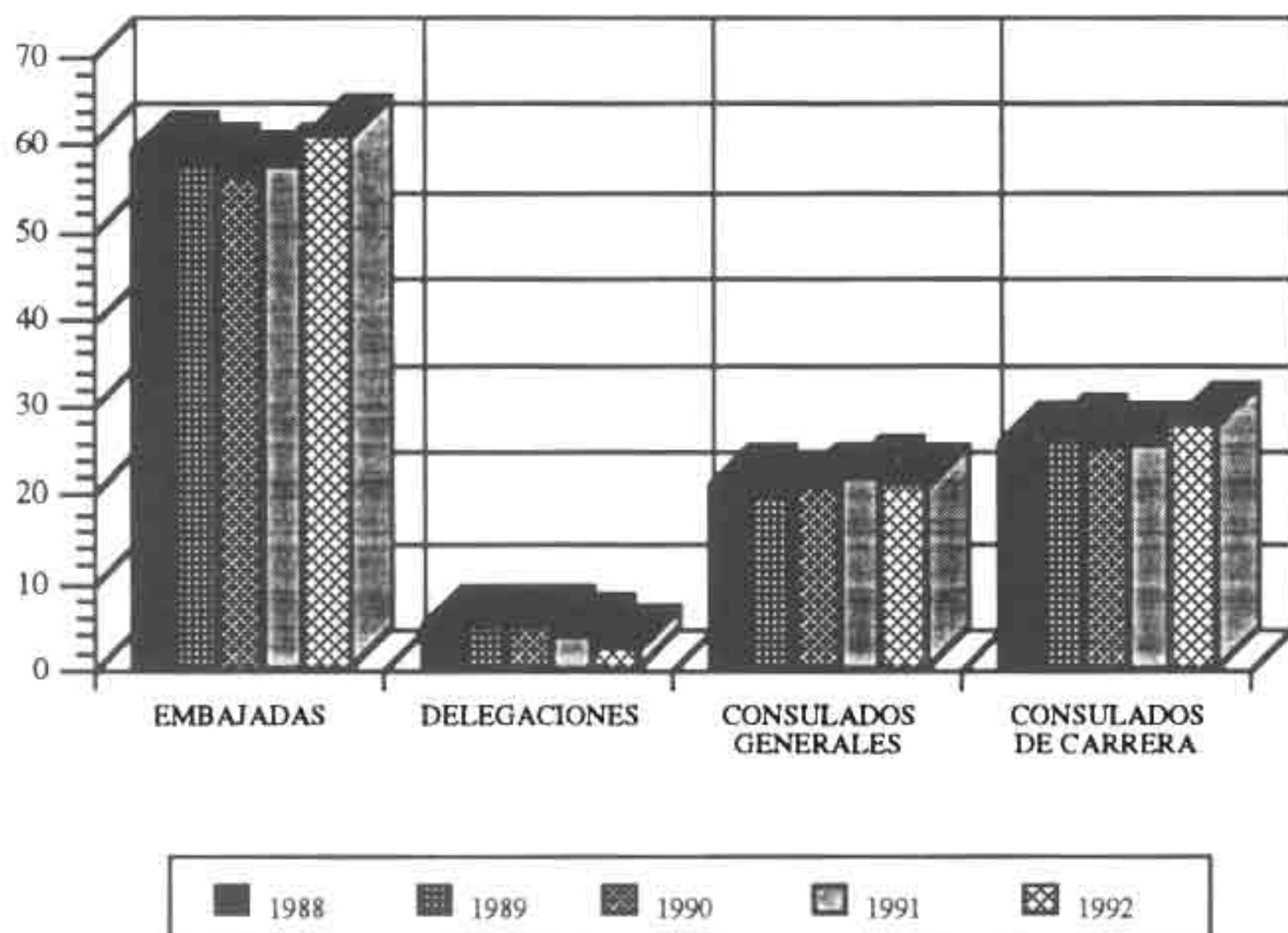
FUENTE: Oficialía Mayor. Organización y estructura funcional de la Cancillería y representaciones de México en el exterior.

Por cuanto a las oficinas consulares, la Secretaría tiene consulados generales en Hong Kong, Sidney, Barcelona, Berlín, Hamburgo, Milán y París. En América los hay en Guatemala, Montreal, San Juan de Puerto Rico, Sao Paulo, Toronto y Vancouver, y particularmente en Estados Unidos. (Dicho sea de paso, éste es el país que tiene el mayor número de consulados generales, los cuales se encuentran en Chicago, Dallas, Denver, El Paso, Houston, Los Ángeles, Nueva Orleáns, Nueva York, San Antonio, San Diego y San Francisco). Hay que añadir a los recientes consulados de Sevilla y Quetzaltenango.

También hay consulados de carrera en otras ciudades del mundo importantes, así como agencias consulares; sin embargo, por razones de espacio, obviamos su mención.

GRÁFICA 1

NÚMERO DE REPRESENTACIONES
(Junio 1992)



FUENTE: Oficialía Mayor. Organización y estructura funcional de la Cancillería y representaciones de México en el exterior.

5. Progresos en el Servicio Exterior

Durante la gestión administrativa actual, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha dedicado grandes energías institucionales a favor del progreso del Servicio Exterior. Según cifras de junio de 1992, el Servicio Exterior estaba integrado por 1193 miembros, repartidos en sus tres ramas: diplomática, consular y administrativa.

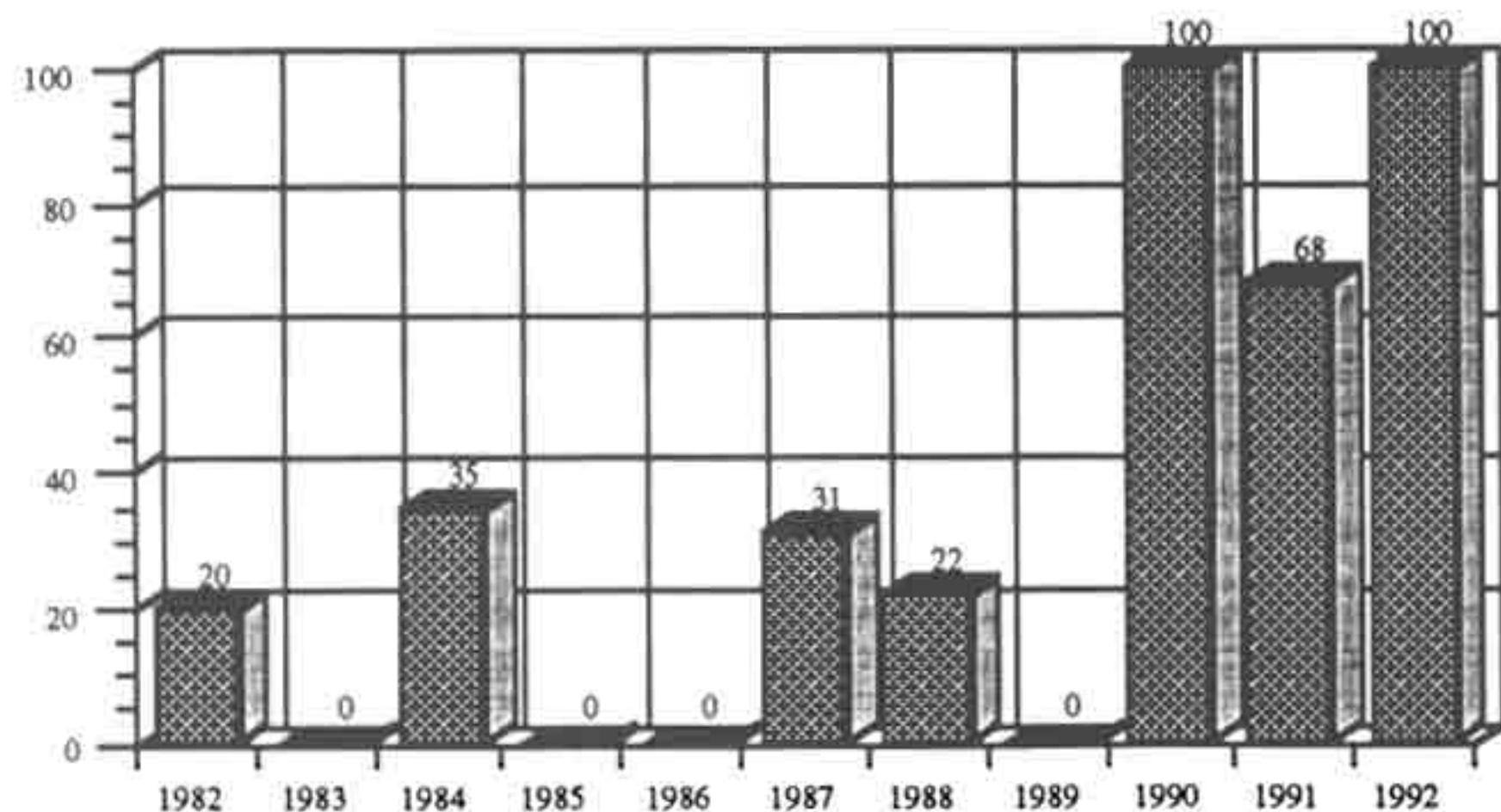
Estos poco más de mil servidores públicos de lo exterior son el conducto por el cual la Secretaría de Relaciones Exteriores entra en contacto con todos aquellos países con los cuales México mantiene vínculos políticos, económicos, científicos y culturales.



Maqueta del edificio anexo a la SRE. (1993).

El Servicio Exterior ha tenido un sustancial crecimiento debido a una política de reclutamiento más generosa y amplia, además de estricta; de modo que en el bienio 1991-1992 la apertura de plazas de agregado diplomático fue de 300. Hay que recalcar que este número es igual al total de plazas puestas a concurso en los 12 años precedentes. Un incentivo al ingreso lo ha constituido la posibilidad de que los concursantes procedan de cualquier profesión universitaria, es decir, fue suprimido el antiguo requisito que lo restringía a sólo algunas especialidades dentro de las ciencias sociales y las humanidades.

GRÁFICA 2
CONCURSO DE INGRESO
AL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO
(Número de plazas concursadas)



FUENTE: Oficialía Mayor. Organización y estructura funcional de la Cancillería y representaciones de México en el exterior.

Asimismo, se abolió la obligatoriedad del dominio del inglés y el francés, para ampliarse al alemán, árabe, chino, japonés, portugués y ruso. Además, dentro del examen se exige la demostración del dominio de los idiomas. Además de una cultura general y de la capacidad para elaborar un ensayo sobre política exterior, se exigió un manejo superior del español. Finalmente, hay que consignar que también ha surtido efectos positivos el hecho de que se hayan multiplicado las sedes de los concursos, tanto en las ciudades mexicanas como en países tales como Estados Unidos, Francia, Venezuela, Tailandia y la ciudad de Hong Kong, empleándose al efecto las embajadas allí situadas.

Los beneficios se han dejado sentir también en el régimen promocional establecido. De 1989 a 1992 se otorgaron 699 ascensos en las tres ramas del servicio. Por consiguiente, un progreso de suyo muy significativo fue la implantación del concurso de méritos para ascenso, pues con este procedimiento el régimen promocional adquiere un mecanismo de evaluación adecuado para la aplicación del sistema de méritos. El concurso comprende a las categorías de primer secretario, consejero y ministro, y su equivalente en la Rama Consular.



Alushe matemático. Escultura de Federico Silva, ubicada en la explanada del anexo 2 de la Cancillería Mexicana.

No menos relevante es la introducción del Programa de Rotación Anual, que como el concurso arriba mencionado, es otra de las innovaciones valiosas incorporadas a los procedimientos internos del Servicio Exterior. Con este Programa, además de suprimir el antiguo hábito basado en las circunstancias, se racionalizó el procedimiento de traslado, se hizo imperar el criterio de una rotación individual anual y se planificó integralmente el sistema rotativo. De este modo se logró adecuar más y mejor el perfil deseable de los candidatos dentro de las representaciones del caso. Bajo el nuevo sistema se efectuaron 133 rotaciones en 1991 y 136 en 1992, basadas en los criterios de antigüedad en el servicio, tiempo de desempeño en el puesto actual, las necesidades, capacidades y disponibilidades en las

HISTORIA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

representaciones, y en la posibilidad financiera de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

CUADRO 22

NÚMERO Y DISTRIBUCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL SERVICIO EXTERIOR

(Junio 1992)

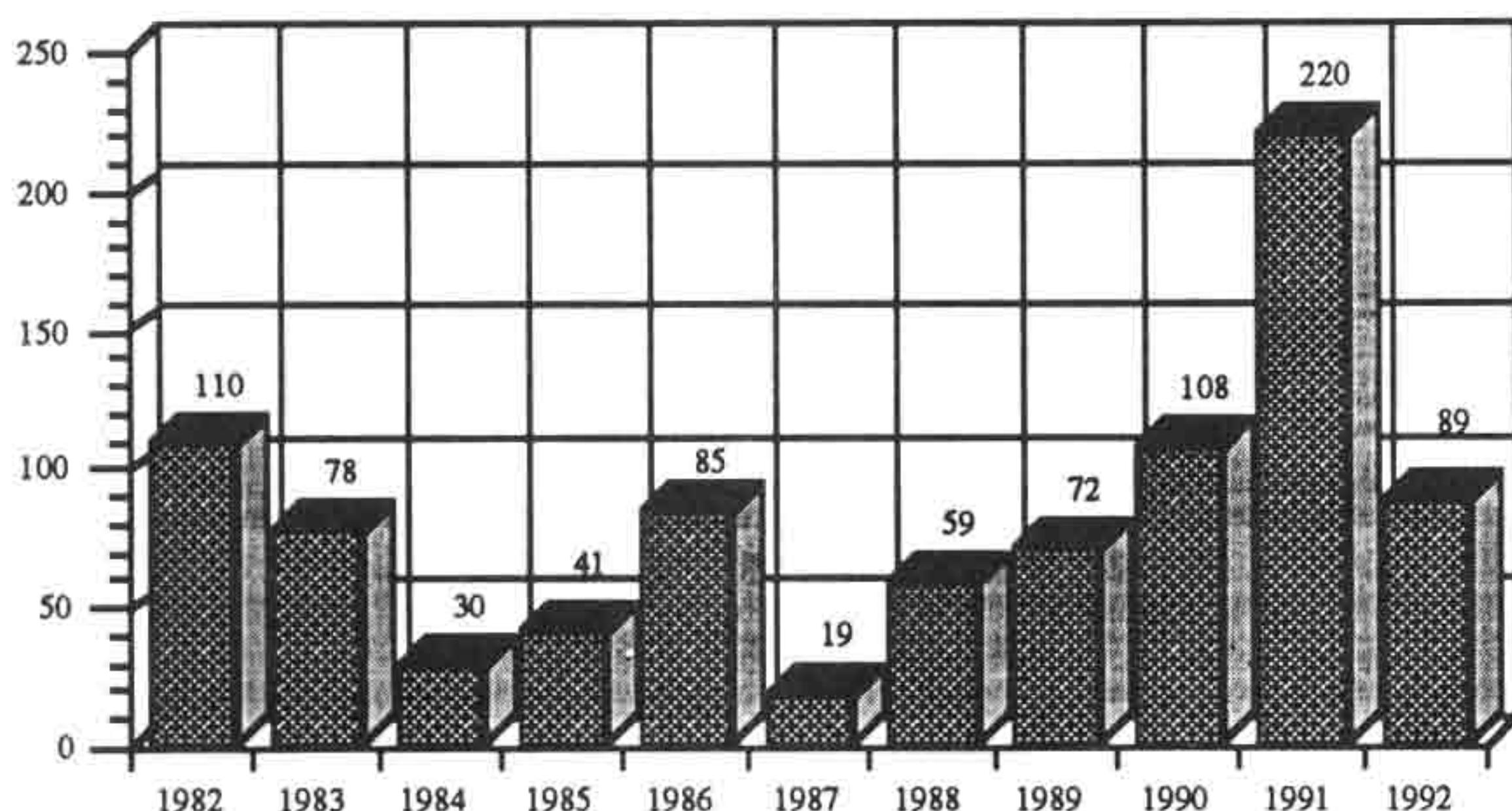
RAMA	EN EL EXTERIOR	EN MÉXICO	TOTAL
Diplomática	350	190	540
Consular	97	40	137
Administrativa	438	78	516
TOTAL	885	208	1 193

FUENTE: Oficialía Mayor. Organización y estructura funcional de la Cancillería y representaciones de México en el exterior.

Para administrar con mayor eficiencia al Servicio Exterior, fundamentalmente en lo relativo a los movimientos de ingreso, promoción y rotación, se ha iniciado la automatización del registro de sus miembros a través del uso de computadora. Debido a que estos movimientos ocurren frecuentemente, por medio de esta innovación se tendrá información actualizada y continua sobre el Servicio Exterior.

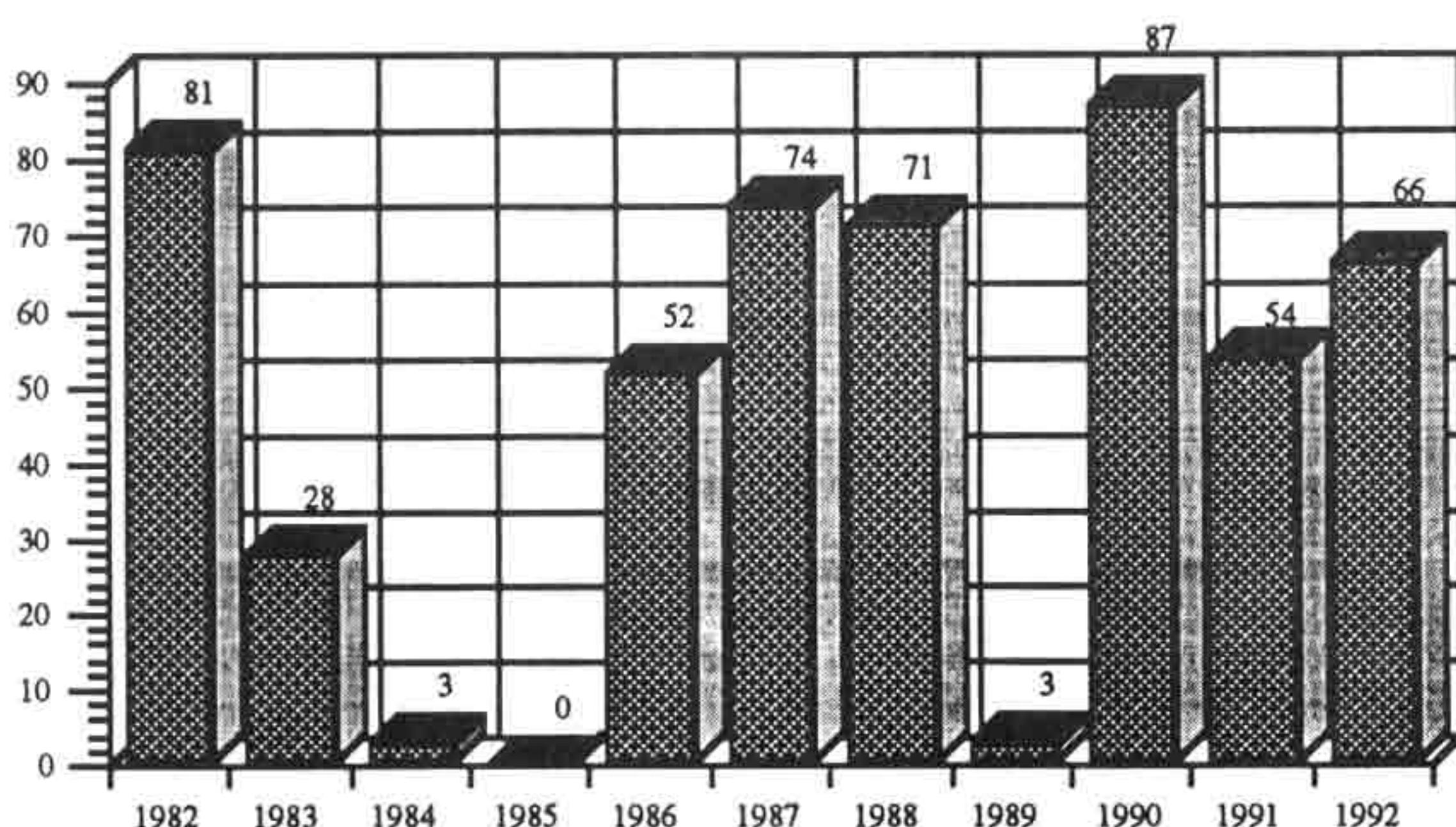
Finalmente, hay que consignar el acento que se ha puesto en la formación y capacitación de los miembros del Servicio Exterior y de la planta de la Secretaría. Además de los cursos que ofrece el Instituto Matías Romero, mencionados en un capítulo precedente, hay que consignar la política de desarrollo profesional, instituida con el objeto de favorecer la superación académica y curricular de los servidores públicos de lo exterior, principalmente por medio del otorgamiento de facilidades para que cursen estudios de posgrado. Naturalmente, tales estudios deben estar relacionados con los intereses del Servicio y de la Secretaría en general. Hay que destacar, asimismo, el programa de capacitación anual del personal administrativo de las representaciones, que se denomina **Curso de Formación y Actualización de Coordinadores Administrativos en las Representaciones de México en el Exterior**.

GRÁFICA 3
**ASCENSOS EN EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO
 RAMAS DIPLOMÁTICA-CONSULAR**
 (Ascensos hasta junio de 1992)



FUENTE: Oficialía Mayor. Organización y estructura funcional de la Cancillería y representaciones de México en el exterior.

GRÁFICA 4
**ASCENSOS EN EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO
 RAMA ADMINISTRATIVA**



FUENTE: Oficialía Mayor. Organización y estructura funcional de la Cancillería y representaciones de México en el exterior.



BIBLIOGRAFÍA.....	393
I. Documentos	393
II. Disposiciones jurídicas.....	400
III. Libros y artículos	409

BIBLIOGRAFÍA

I. DOCUMENTOS

AMEO. **Órgano de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales.** México, números 1, 2 y 3. Junio, julio y septiembre de 1925, y número 8, de julio de 1926.

Archivo General de la Nación. *Plan para la Oficina del Virreinato.* Manuscrito fechado el 26 de febrero de 1771. Colección de los Virreyes (segunda serie, volumen 15, ff. 300-301).

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública.* Caracas, 1990. Tres volúmenes, más tres adendas.

Comisión de Administración Pública. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana.* Secretaría de la Presidencia, México, 1977.

—. *Manual de Organización del Gobierno Federal: 1969-1970.* Secretaría de la Presidencia, México, 1970.

Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal: Administración Central (1975).* México, 1975.

Comisión de Administración Pública. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana.* Secretaría de la Presidencia, México, 1977.

Confederación Nacional de la Administración Pública. *La vigorosa acción de la Confederación Nacional de la Administración Pública.* Magazine núm. 1, octubre de 1922. México.

Contraloría General de la Nación. *Boletín Informativo.* México, 1925. Tomo I, pp. 22-25.

Coordinación General de Estudios Administrativos. *Directorio de la Administración Pública Centralizada.* Presidencia de la República, México, 1977.

Dirección General de Estadística. *Censo de Funcionarios y Empleados Públicos, de 30 de noviembre de 1930.* Secretaría de la Economía Nacional, México, 1934.

Dirección General de Estudios Administrativos. *Manual de Organización del Gobierno Federal.* Dos tomos, Secretaría de la Presidencia, México, 1973.

Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. *Plan de Estudios, aprobado en diciembre 23 de 1958.* UNAM, México, 1959.

Fraga, Gabino. *Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Mexicana (1958).* Revista de Administración Pública, edición especial en memoria de Gabino Fraga. Noviembre, 1982, pp. 381-404.

González Avelar, Miguel. *La formación de diplomáticos: una experiencia. Nota al Consejo Técnico acerca de los criterios para la reforma de los cursos del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.* Sin datos editoriales, México, 1991.

Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos: 1983-1988. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. Ms. 1988.

—. *Estudio Comparativo de Academias Diplomáticas e Institutos de Relaciones Internacionales del Mundo.* México, 1992.

—. *Curso de Formación Diplomática: xi Generación.* México, 1992.

—. *Diplomado de Política Internacional.* México, 1992.

—. *Actividades 1988-1992.* México, 1992.

International Institute of Administrative Sciences. *List of Schools and Instituts of Public Administration.* Bruselas, 1980.

Mendieta y Núñez, Lucio. *Anteproyecto de Reglamento Orgánico de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, de enero 19 de 1950.* México, UNAM, Archivo del Consejo Universitario. Ms. del expediente de sesiones de 1950.

Memoria presentada al soberano Congreso Mexicano por el secretario de Estado del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores. Alejandro Valdés, impresor de la Cámara del Imperio. México, 1822. Firmada por su titular, José Manuel Herrera, en marzo 8 de 1822.

Memoria que el secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores presenta a su cargo, leída en la sesión de 8 de noviembre de 1923 e impresa por orden del Soberano Congreso. Imprenta del Supremo Gobierno. México, 1823. Suscrita por Lucas Alamán en noviembre 7 de 1823.

Memoria presentada a las dos Cámaras del Congreso General de la Federación por el secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores al abrirse las sesiones del año de 1824, sobre el estado de los negocios de su ramo. Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, en Palacio. México, 1825. Suscrita por Lucas Alamán en enero 11 de 1825.

Memoria de los ramos del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, leída en las Cámaras del Soberano Congreso en los días 9 y 14 de enero del año de 1826. Imprenta del Supremo Gobierno. México, 1826. Signada por Sebastián Camacho en diciembre 31 de 1826.

Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores de la República Mexicana, leída en la Cámara de Diputados el 10, y en la de Senadores el 12 de enero de 1827. Imprenta del Supremo Gobierno, México, 1827. Signada por Juan José Espinosa de los Monteros en enero 8 de 1827.

Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores de la República Mexicana, leída en la Cámara de Diputados el 8, y en la de Senadores el 9 de febrero de 1828. Imprenta del Supremo Gobierno, México, 1827. Signada por Juan José Espinosa de los Monteros en enero 30 de 1828.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de la República Mexicana, leída en la Cámara de Diputados el 8, y en la de Senadores el 10 de enero de 1829. Imprenta del Águila. México, 1829. Signada por Juan de Dios Cañedo en enero 10. de 1829.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados el día 12 de febrero, y en la de Senadores el dia 13 del mismo mes. Imprenta del Águila. México, 1830. Signada por Lucas Alamán en febrero 12 de 1830.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en la Cámara de Diputados el día 7, y en la de Senadores el 8 de enero de 1831. Imprenta del Águila. México, 1831. Signada por Lucas Alamán en enero 5 de 1831.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución a las Cámaras del Congreso General al principio de sus sesiones ordinarias del año de 1832. Imprenta del Águila. México, 1832. Signada por Lucas Alamán en enero 10 de 1832.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados y en la de Senadores en 20 de mayo de 1833. Imprenta del Águila. México, 1833. Signada por Carlos García en mayo 20 del mismo año.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en la Cámara de Diputados el día 26, y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835. Imprenta del Águila. México, 1835. Signada por José María Gutiérrez de Estrada en marzo 24 del mismo año.

Memoria del secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y Gobernación de la República Mexicana, correspondiente a la Administración provisional en los años de 1841, 42 y 43, leída en las Cámaras del Congreso Constitucional del 12 al 17 de enero de 1844. Imprenta de Vicente Torres. México, 1844. Signada por José María Bocanegra en enero 10 de 1844.

Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación, leída en el Senado el 11, y en la Cámara de Diputados el 12 de marzo de 1845. Imprenta, litografía y tipografía de Ignacio Cumplido. México, 1845. Signada por Luis G. Cuevas en marzo 11 de 1845.

Memoria de la Primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos, leída al Soberano Congreso Constituyente en los días 14, 15 y 16 de diciembre de 1846 por el ministro del ramo. Imprenta de Vicente García Torres. México, 1847. Signada por José María Lafraga en diciembre 14 de 1846.

Memoria del ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, Luis G. Cuevas, leída en la Cámara de Diputados el 5, y en la de Senadores el 8 de enero de 1849. Imprenta de Vicente García Torres. México, 1849. Signada por Luis G. Cuevas en enero 5 del mismo año.

Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, leída al Congreso General en enero de 1850. Signada por José María Lacunza en enero 11 de 1850. México, 1850.

Memoria leída en las Cámaras en 1851 por el secretario de Relaciones Interiores y Exteriores. Imprenta de Vicente G. Torres. México, 1851. No tiene fecha de firma.

Memoria presentada al Sexto Congreso Constitucional por el ministro de Relaciones Exteriores. Imprenta del Palacio, México, 1871. Signada por Ignacio Mariscal en septiembre 16 de 1871.

Memoria que en cumplimiento del precepto constitucional presentó al Octavo Congreso de la Unión, en el primer período de sesiones, Juan de Dios Arias, oficial mayor encargado del despacho del Ministerio de Relaciones. 1875. Imprenta “De Ambos Mundos”. México, 1875. Signada por Juan de Dios Arias, en diciembre 4 del mismo año.

Memoria que en cumplimiento del precepto constitucional presentó al Congreso de la Unión, en el primer período de sesiones, el C. Ignacio Vallarta, secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores. Imprenta de Gonzalo A. Esteva. México, 1878. Signada por Ignacio L. Vallarta en diciembre 10 de 1877.

Memoria que en cumplimiento del precepto constitucional presentó al Congreso de la Unión, en el primer período de sesiones, el C. Eleuterio Ávila, oficial mayor encargado del Despacho de la Secretaría de Estado y de Relaciones Exteriores. Imprenta de Gonzalo A. Esteva. México, 1878. Signada por Eleuterio Ávila en diciembre 10 de 1878.

Memoria que en cumplimiento del precepto constitucional presenta al Décimo Congreso de la Unión el secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, Ignacio Mariscal. 1881. Imprenta de Ignacio Cumplido. Signada por Ignacio Mariscal en septiembre 16 de 1881.

Memoria que en cumplimiento del precepto constitucional presenta al Duodécimo Congreso de la Unión, el secretario de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores, Ignacio Mariscal. 1885. Tipografía y litografía “La Época”. Signada por Ignacio Mariscal en octubre 20 de 1885.

Organización y Estructura Funcional de la Cancillería y Representaciones de México en el Exterior. Secretaría de Relaciones Exteriores. 1992.

Personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Boletín Oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Tomo I, número 2. Diciembre 10. de 1895, pp. 126-128.

Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1947.

—. *Directorio del Gobierno Federal: Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. 1950.*

—. *Directorio del Gobierno Federal: Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. 1951.*

Secretaría de Educación Pública. El Esfuerzo Educativo de México (1924-1928). Volumen I, pp. 617-626. México, 1928.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación e Instituto Nacional de Administración Pública. Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana. México, 1988.

Secretaría de Gobernación. *El Congreso Constituyente de 1917. Diario de debates.* Dos tomos.

Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública en la Época de Juárez.* México, 1973. Tres volúmenes.

—. *Apéndice de la Administración Convencionista, México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública.* Tomo V, volumen II, pp. 345-353.

Secretaría de Relaciones Exteriores. *Funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, desde el año de 1821 a 1940.* México, 1940.

Secretaría de Relaciones Exteriores. *Secretarios y Encargados del Despacho de Relaciones Exteriores: 1821-1973.* México, 1974.

Secretaría de Relaciones Exteriores. *La Cancillería Mexicana.* México, 1973.

Secretaría de Relaciones Exteriores. *Informe de Labores 1988-1989.* México, 1989.

—. *Informe de Labores 1989-1990.* México, 1990.

—. *Informe de Labores 1990-1991.* México, 1991.

—. *Informe de Labores 1991-1992.* México, 1992.

Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Política Exterior.* México, 1976, pp. 256-316.

Sepúlveda, César. *Discurso pronunciado en la inauguración del Instituto. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos: Historia del Edificio.* Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1975.

Universidad Nacional Autónoma de México. *Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales.* México, 1951.

II. DISPOSICIONES JURÍDICAS

II.1 Leyes, estatutos, constituciones y compendios jurídicos

Colección de leyes, decretos y reglamentos que interinamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio. Imprenta de Andrade y Escalante. México, 1865. Cuatro tomos.

Disposiciones comprendidas en el tomo I:

- Estatuto provisional del Imperio Mexicano. Número 1.
- Atribuciones de los nueve Departamentos Ministeriales. Número 6.
- Decreto sobre organización general de los Ministerios. Número 6.
- Sobre responsabilidad de los ministros. Número 4.
- Audiencias ministeriales. Número 7.
- Circular a los ministros sobre las comunicaciones por escrito. Número 10.
- Organización del Gabinete del emperador. Número 11.
- Creación del Consejo de Estado. *Ibid.*, número 8.
- Ley Orgánica y Reglamento del Tribunal de Cuentas. Sin número y sin paginación.
- Ley sobre lo Contencioso Administrativo y Reglamento de la misma. Números 15 y 16.
- Planta del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina. Número 24.
- Reglamento Interior del Ministerio de Negocios Extranjeros. Número 25.
- Decreto de reorganización del Cuerpo Diplomático. Número 26.

—Decreto de reorganización del Cuerpo Consular. Número 27.

—Decreto que fija el orden de precedencias. Número 18.

Compilación de disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano.
Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1982. Dos tomos.

Tomo I

—Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano, de agosto 25 de 1853, pp. 18-23.

—Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático Mexicano, de mayo 7 de 1888, pp. 76-84.

—Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano, de junio 3 de 1896, y Reglamento de esta Ley, de junio 19 de 1896, pp. 86-102.

Tomo II

—Ley Orgánica del Cuerpo Consular, de noviembre 11 de 1910 y Reglamento de esta Ley, de diciembre 16 del mismo año, pp. 216-305.

—Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano, de enero 9 de 1922, pp. 329-333.

—Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano, de enero 9 de 1923, y Reglamento de la misma, de octubre 25 del mismo año, pp. 356-522.

—Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular, de enero 25 de 1934, y Reglamento de la misma, de enero 31 de ese año, pp. 235-597.

Derecho Internacional Mexicano. Litografía de Filomeno Mata. México, 1879. Parte III.

—Ley sobre el establecimiento de Legaciones Mexicanas, de mayo 25 de 1831, p. 535.

- Ley relativa a la pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen de su cargo, y a quiénes deben proveerse las vacantes, de septiembre 2 de 1836, pp. 12-13.
- Ley que establece que no se confieran empleos civiles o militares que establece honorarios, y que el tratamiento a los funcionarios públicos sea sólo en negocios oficiales, de enero 27 de 1847, pp. 299-300.

Disposiciones a que se refiere la prevención octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías (estas disposiciones están fechadas en agosto 18 de 1824, mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838). Archivo General de la Nación. Biblioteca, impresos caja 13 sobre legislación (disposiciones sobre empleados).

Gamboa, José. *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*. Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. México, 1901.

—Constitución española de mayo 18 de 1812.

—Las Siete Leyes Constitucionales.

La Nueva Administración Pública Federal. Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1992. Dos tomos.

Tomo I

- Decreto que crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, de diciembre 6 de 1988, pp. 405-409.
- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de junio 5 de 1990, *Ibid.*, pp. 413-415.
- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, de julio 13 de 1992, *Ibid.*, pp. 267-272.

Ley del Servicio Civil para el Estado de San Luis Potosí, de junio 31 de 1923. Sin datos editoriales.

Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1967.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre 22 de 1976. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1977.

Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, de diciembre 30 de 1981, y Reglamento de la misma, de julio 16 de 1982. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1990.

Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación. *Revista Política y Social*, órgano del Partido Nacional Revolucionario. Octubre 4, 1935. Tomo I, número 4, pp. 10-17.

Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de febrero 17 de 1992. *Diario Oficial*, viernes 21 de febrero de 1992.

Secretaría de la Presidencia. *México a través de los Informes Presidenciales: La administración pública*. Secretaría de la Presidencia. México, 1976. Cinco volúmenes.

Tomo V, volumen II

- Ley de Secretarías de Estado de abril 14 de 1917, pp. 327-336.
- Ley de Secretarías de Estado de diciembre 31 de 1917, pp. 417-423.

Tomo V, volumen IV

- Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, de abril 6 de 1934, pp. 89-99.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre 31 de 1935, pp. 201-213.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre 30 de 1939, pp. 303-316.
- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, de diciembre 5 de 1938, pp. 247-266.

Tomo V, volumen V

—Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre 24 de 1958, pp. 155-173.

II.2 Decretos

Decreto del rey que une a las cinco Secretarías de Estado y del Despacho de España los negocios respectivos a cada departamento en las Indias, de abril 25 de 1790. Reimpreso en México por D. Felipe de Zúñiga y Ontiveros, 1790.

Decreto de agosto 11 de 1822, por el cual se nombra a un subsecretario de Estado de Relaciones Exteriores e Interiores. Secretaría de Relaciones Exteriores. Secretarios y encargados del Despacho. México, 1974.

Decreto que establece la Escuela Especial de Comercio. Dublán y Lozano. Legislación Mexicana, volumen VII, pp. 23-24 y 230. México, 1854.

Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre 23 y 29 de 1982. Presidencia de la República. México, 1983.

Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública.

Tomo V, volumen I

—Decreto de mayo 15 de 1856, que expide el Estatuto Provisional de la República Mexicana, pp. 383-384.

—Decreto de febrero 18 de 1861, que declara que pertenece a la Secretaría de Justicia el ramo de Instrucción Pública, p. 405.

—Decreto de febrero 23 de 1861, que establece la distribución de los ramos de la administración pública para su despacho entre las seis Secretarías de Estado, pp. 407-409.

—Decreto de abril 6 de 1861, por el cual se reducen a cuatro las Secretarías de Estado, p. 411.

- Decreto de junio 12 de 1861, por el cual se restablecen las seis Secretarías, p. 413.
- Decreto de diciembre 16 de 1861, por el cual se reducen a cuatro las Secretarías de Estado, p. 445.
- Decreto que fija las atribuciones de las Secretarías de Estado, de junio 6 de 1863, pp. 464-465.
- Decreto de julio 20 de 1867, por el cual se restablece la Secretaría de Fomento, p. 449.
- Decreto de noviembre 29 de 1867, por el cual se restablece la Secretaría de Gobernación, p. 449.

Tomo V, volumen II

- Decreto que establece el modo como deben distribuirse los negocios en las Secretarías de Estado, de mayo 13 de 1891, pp. 89-91.
- Decreto de mayo 18 de 1905, por el cual se establece la Secretaría del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes, pp. 183-184.
- Decreto que crea ocho Secretarías de Estado adscritas a la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista, de diciembre 3 de 1913, pp. 323-326.
- Decreto que reforma la ley de mayo 13 de 1891, que distribuyó los ramos de la administración pública, de febrero 17 de 1914, pp. 267-269.

Compilación de disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano.

Tomo I

- Decreto de la Regencia que establece reglas para los nombramientos, instrucción y sueldos del personal diplomático, de mayo 7 de 1822, pp. 2-3. 1981.
- Decreto sobre Legaciones ordinarias y extraordinarias, y consulados en países extranjeros, de octubre 31 de 1829. *Ibid.*, pp. 530-535.

- Decreto sobre establecimiento de Legaciones en Europa y América, de mayo 25 de 1831. Compilación de disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano, pp. 10-11.
- Decreto por el que se declara la amovilidad de empleos, de mayo 21 de 1852, pp. 303-304.
- Decreto que distribuye los negocios entre las Secretarías de Estado, de junio 26 de 1863, pp. 64-65.
- Decreto que crea a la Dirección General de Consulados, de diciembre 16 de 1910, pp. 336-338.

Tomo II

- Decreto por el que se deroga el decreto de diciembre 16 de 1910, relativo al establecimiento de la Dirección General de Consulados, de junio 30 de 1916, p. 87.
- Decreto por el que se reforman varios artículos del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de enero 8 de 1976, pp. 127-128.

Derecho Internacional Mexicano

Parte III

- Decreto sobre establecimiento de oficinas consulares generales, particulares y viceconsulados, de febrero 12 de 1834, pp. 168-170.
- Decreto que expide el Reglamento y Planta de los Ministerios de Relaciones Exteriores e Interiores, y el de Justicia, de agosto 24 de 1852, pp. 931-937.
- Decreto sobre la planta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de enero 6 de 1856, pp. 955-966.
- Decreto sobre la planta de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación, y prevenciones para la provisión de plazas y derechos de los que las obtengan, de abril 6 de 1861, pp. 960-961.

- Decreto sobre el establecimiento de Legaciones en el extranjero, de diciembre 5 de 1872, pp. 544-545.

II.3 Reglamentos y otros

Acuerdo que establece el servicio civil, de abril 12 de 1934. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Tomo V, volumen IV, pp. 77-88.

Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de febrero 22 de 1992, *Diario Oficial*, viernes 21 de febrero de 1992.

Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

- Reglamento para el gobierno interior de la Secretaría de Estado y del despacho de Relaciones Exteriores, de agosto 12 de 1858, pp. 45-58.
- Reglamento para el régimen interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de febrero 11 de 1884, pp. 67-79.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de septiembre 18 de 1975, pp. 116-125.
- Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de septiembre 20 de 1977, pp. 130-138.
- Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de marzo 16 de 1978, pp. 140-148.
- Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de octubre 15 de 1979, pp. 150-160.
- Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de noviembre 12 de 1980, pp. 162-163.

Compilación de disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano.

Tomo I

- Reglamento de Uniformes del Cuerpo Diplomático Mexicano. Reglamento de Uniformes del Cuerpo Consular Mexicano, de septiembre 30 de 1853.
- Reglamento de Uniformes del Cuerpo Diplomático, de diciembre 6 de 1865.
- Reglamento de Uniformes del Cuerpo Consular del Imperio Mexicano, de diciembre 6 de 1865.
- Reforma del Reglamento de Uniformes del Cuerpo Diplomático Mexicano, de febrero 27 de 1896.
- Reforma del Reglamento de Uniformes del Cuerpo Consular Mexicano, de julio 23 de 1896.

Tomo II

- Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano, de enero 17 de 1922, pp. 334-355.

Derecho internacional mexicano

Parte III

- Reglamento Interior de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, de julio 7 de 1826, pp. 910-922.
- Prevenciones sobre el modo de conceder cesantías y jubilaciones, de junio 30 de 1848, pp. 300-301.
- Reglamento para el Gobierno Interior y Económico de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, de octubre 12 de 1852, pp. 937-944.
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, de agosto 8 de 1853, pp. 948-955.

—Reglas acordadas en marzo 5 de 1869 y en diciembre 23 de 1871, pp. 6960-964.

Exposición de motivos de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con objeto de crear la Secretaría de Desarrollo Social. Presidencia de la República. Abril 22 de 1992.

Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato. Publicaciones del Archivo General de la Nación, volumen XIII, número 1. Enero-marzo, 1942, pp. 23-71.

Reglamento para el Gobierno del Monte Pío de Viudas, y Pupilos del Ministerio de Dentro y de Fuera de la Corte, de septiembre 8 de 1763. Madrid, Oficina de Antonio Sanz, impresor. 1763.

Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, de 8 de noviembre de 1821. México a Través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública. México, Secretaría de la Presidencia. 1976. Cinco volúmenes, tomo V.

Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano, de septiembre 16 de 1871. Secretaría de la Presidencia. La Administración Pública en la Época de Juárez. México. 1976. Tomo III, pp. 1124-1142.

Reglamento para el Servicio y el Ceremonial de la Corte. México, Imprenta de J.M. Lara. 1865.

Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de enero 23 de 1989. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1990. Oficialía Mayor.

III. LIBROS Y ARTÍCULOS

Alamán, Lucas. "Examen general de la organización de la administración pública". *Obras de D. Lucas Alamán: documentos diversos (inéditos y muy raros)*. México, Editorial Jus. 1946, pp. 374-75. El documento fue signado en febrero 8 de 1838.

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

- Arnold, Linda.** *La Secretaría de Cámara del Virreinato en México.* México, Archivo General de la Nación. 1979.
- . *Bureaucracy and Bureaucrats in México City: 1742-1835.* The University of Arizona Press. 1988.
- Barrera Fuentes, Florencio.** *Crónicas y Debates de las Sesiones de la Soberana Convención Revolucionaria.* Secretaría de Gobernación. México, 1964. Tres tomos.
- Bocanegra, José María.** *Memorias para la Historia del México Independiente.* Secretaría de Gobernación. México, 1985. Dos tomos. Edición facsímil de la publicada originalmente en 1892.
- Bonnin, C.J.B.** *Compendio de los Principios de Administración.* Imprenta de Don José Palacios. México, 1834, pp. 35-36.
- Burgos, Javier de.** “Exposición a Fernando VII”.
- Busto, Emiliano.** *La Administración Pública de México.* Imprenta Administrativa de Pablo Dupont. México, 1889.
- Carrillo Castro, Alejandro.** *La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. México, 1977.
- Cruzado, Manuel.** *Elementos de Derecho Administrativo.* Antigua Imprenta de Eduardo Murgua. México, 1895.
- Chellet Osante, Roberto.** *Organización Administrativa y Política de la República Mexicana.* Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1955.
- Díaz Rugama, Alberto.** *Guía Práctica del Empleado de la República Mexicana.* Imprenta “El Socialista”. México, 1887.
- Dirección de Presupuesto.** “Evolución y Estructura Administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores.” *El Servicio Exterior Mexicano.* Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1987, pp. 132-142.
- Dirección General del Servicio Exterior.** “Legislación del Servicio Exterior Mexicano.” *El Servicio Exterior Mexicano*, pp. 143-161.

Faya Viesca, Jacinto. *Administración Pública Federal: nueva Estructura*. Editorial Porrúa. México, 1979.

González, Florentino. *Elementos de Ciencia Administrativa*. Bogotá, Colombia, 1840. Dos volúmenes.

Goodspeed, Stephen. *El Papel del Jefe del Ejecutivo en México. Problemas Agrícolas e Industriales de México*, volumen II, número 1. México, 1955. (1947).

Green, Rosario, y Amparo Canto, María. "La profesionalización del Servicio Exterior Mexicano". *El Servicio Exterior Mexicano*, pp. 120-131.

Guerrero, Omar. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*. Fontamara. México, 1986.

—. "Las Secretarías de Estado y la Administración Interna en México". *Revista de Administración Pública*. Números 71-72. Julio-diciembre, México, 1987, pp. 19-69.

—. *El Estado y la Administración Pública en México*. 1989.

Hidalgo, José María. *Proyectos de Monarquía en México*. F. Vázquez, Editor. México, 1909.

Lares, Teodosio. *Lecciones de Derecho administrativo*. Ignacio Cumplido. México, 1852.

Mendieta y Núñez, Lucio. *La Administración Pública en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1946.

—. "Origen, organización, finalidades y perspectivas de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales." *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 2. México, 1955, pp. 35-49.

Mesa Segura, Antonio. *Labor Administrativa de Javier de Burgos*. Instituto de Estudios de Administración Local. México, 1946.

Mora, José María. *Revista Política de las Diversas Administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837*. Librería de Rosa. Pads, 1837. Dos tomos, tomo I.

Morstein Marx, Fritz. “*German Administration and the Speyer Academy.*” *Public Administration Review*, volume XXVII, number 5. December, 1967, pp. 403-410.

—. “*A New Look al Administrative Science in Europe: The Speyer Conference*”. Bruselas. *International Review of Administrative Sciences*, volume XXXV, number 4, pp. 291-301.

Ortiz, Tadeo. *Méjico considerado como Nación Independiente y Libre.* Ediciones del Instituto Tecnológico de Guadalajara. México, 1952. Dos tomos. Tomo I, p. 17. La edición príncipe del libro es de 1832.

Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública.* Instituto Nacional de Administración Pública. Dos tomos. México, 1984.

Piquero, J. *Amovilidad de los Empleados en los Diferentes Ramos de la Administración Pública*, sin datos editoriales. México, 1856-1858.

Prieto, Guillermo. *Lecciones de Historia Patria.* Secretaría de Gobernación. México, 1986. (1886).

Rabasa, Emilio O. *La Evolución Histórica de Méjico.* Porrúa. México, 1972. (1920).

Rabasa, Emilio O. “La creación del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos”. *El Servicio Exterior Mexicano.* Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1987, pp. 116-119.

Ridley, F.F. “Public Administration: Cause for Discontent.” *London, Public Administration*, volume 50, jun-dec, 1972, pp. 65-71.

Riquelme, Luis. *Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los Empleados Civiles de la República Mexicana.* Impreso por Juan Ojeda. México, 1837.

Rodríguez Camaleño, L. *Consideraciones sobre el nuevo Ministerio de los Interior.* Imprenta de José Palacios. Madrid, 1835. Edición facsímil Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1982.

Rodríguez de San Miguel, Juan. *La República en 1846: Directorio General de los Supremos Poderes, y de las Principales Autoridades, Corporaciones y Oficinas de la Nación.* Imprenta de J.M. Lara. México, 1845 (desconocemos el porqué de la discrepancia de fechas entre el título y la edición), pp. 117-121.

Rosa, Luis de la. *Sobre la Administración Pública de México y Medios de Mejorarla.* Sin datos editoriales. México, 1853.

Ruiz, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo.* Imprenta de la Secretaría de Fomento. México, 1888. Dos volúmenes.

Ruiz Massieu, José Francisco y Lozano Hernández, Wilfrido. *Nueva Administración Pública Federal.* Editorial Tecnos. México, 1978.

Ruiz Massieu, José Francisco. *La Empresa Pública.* Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1980, p. 75.

Santibáñez, Enrique. *El Ejecutivo y su Labor Política.* Sin datos editoriales. México, 1916.

Secretaría de Relaciones Exteriores. *Política Exterior de México: 175 Años de Historia.* México, 1985. Cuatro tomos.

Senado de la República. *México y el Mundo: Historia de sus Relaciones Exteriores.* México, 1990. Cinco tomos.

Revillagigedo, Segundo conde de. *Censo de Funcionarios Públicos del Virreinato.* Archivo General de la Nación. Historia, volumen 159, expedientes 2, 3 y 4. México, 1790.

Suárez Gaona, Enrique. *¿Legitimación Revolucionaria del Poder en México?* Siglo xxi Editores. México, 1987.

Thuillier, Guy. “La Premier École d’ Administration: Ives de Saint Prest et l’Académie Politique de 1712 a 1719.” *La Revue Administrative.* Janvier-Fevrier, París, 1987, pp. 19-24.

Tucker, William. *The Mexican Government Today.* Minneapolis, University of Minnesota Press. 1957.

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

PRESENTACIÓN

Páginas

Vista parcial de la fachada del actual edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Fotografía de Agustín Estrada. 1993.

xviii

Despacho del titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Fotografía de Agustín Estrada. 1993.

xxviii

CAPÍTULO I

José de Gálvez, visitador general del Virreinato (1765-1769). Promovió las notables reformas borbónicas, las cuales tuvieron como centro a la Secretaría de Cámara del Virreinato. Tomado de la obra de Lucas Alamán, *Disertaciones sobre la historia de la República Mexicana*, tomo III, pág. 296.

3

Virrey Carlos Francisco de Croix, Marqués de Croix (1766-1771). Durante su gobierno se expedieron las primeras *Instrucciones Provisionales* de la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España, el 6 de septiembre de 1770. Tomado de la obra de Ernesto de la Torre Villar, *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, tomo II, Pág. 1026-J. Editorial Porrúa, México, 1991.

6

Virrey Juan Vicente de Güemes Pacheco de Padilla y Horcasitas, segundo conde de Revillagigedo (1789-1794). Durante su gobierno se expidió el Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España, el 31 de marzo de 1790. Tomado de la obra de Ernesto de la Torre Villar, *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, tomo II, Pág. 1026-L. Editorial Porrúa, México, 1991.

8

José Manuel de Herrera, primer titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (octubre de 1821-marzo de 1823). Óleo sobre tela de autor anónimo. Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.

11

Casa del emperador Iturbide. Litografía de Casimiro Castro. Colección México y sus alrededores. Cortesía de Fomento Cultural Banamex, A.C.

14

CAPÍTULO II

Mapa del territorio mexicano (principios del siglo xix). Obra cartográfica del barón de Humboldt. Cortesía de la Mapoteca de la Biblioteca Nacional de México.

16

Palacio Nacional de México. Tomado del libro <i>Palacio Nacional</i>, pág. 169 Secretaría de Obras Públicas. México, 1976.	17
Manuel Gómez Pedraza. Óleo sobre tela pintado por Nefero (1971). Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	19
Juan de Dios Cañedo. Óleo sobre tela pintado por Lourdes Fernández. Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	21
Gran Teatro de Santa Anna. Óleo sobre tela pintado por Pedro Gualdi. Fotografía de Eduardo Salazar. Cortesía de Fomento Cultural Banamex, A.C.	24
José María Bocanegra. Cortesía del archivo fotográfico SOMEX.	29
José María Ortiz Monasterio. Óleo sobre tela pintado por Pelegrin Clavé (1860). Colección privada de la familia Ortiz-Monasterio Castellanos.	31
Plaza de Armas de México (detalle). Litografía del autor anónimo del siglo XIX. Colección México y sus alrededores. Cortesía de Fomento Cultural Banamex, A.C.	34
Francisco Fagoaga. Miembro de una de las familias más connotadas de la Nueva España, promotora de la independencia. Tomado del libro <i>Méjico y su Historia</i>, tomo 5, pág. 595. UTEHA, México, 1984.	39
Carlos García y Bocanegra. Óleo sobre tela pintado por Hernández Díaz (1971). Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	42

CAPÍTULO III

Obra cartográfica de principios del siglo xix. Cortesía de la Mapoteca de la Biblioteca Nacional de México.	48
Luis G. Cuevas. Óleo sobre tela, pintado por S. Martínez Báez (1971). Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	50
Manuel Eduardo de Gorostiza. Óleo sobre tela de autor anónimo del siglo xix. Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	54
Manuel Crescencio Rejón. Óleo sobre tela, pintado por Manuel Muñoz (1991). Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	58
La Alameda de México. Litografía de Casimiro Castro. Colección México y sus alrededores. Cortesía de Fomento Cultural Banamex, A.C.	62
Luis de la Rosa Oteiza. Óleo sobre tela de autor anónimo del siglo xix. Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	65
José María de Lacunza Blengio. Óleo sobre tela pintado por María Vázquez A. S/F. Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco. SRE.	70
El Palacio Nacional en la primera década del siglo xx. Tomado del libro <i>Palacio Nacional</i>, Secretaría de Obras Públicas, pág. 189. México, 1976.	72

CAPÍTULO IV

<i>El Cuerno de la Abundancia. Carta general de la República Mexicana, de Antonio García Cubas, considerado como el primer cartógrafo de México. Tomado de México y su Historia, tomo 7, pág. 874.</i> UTEHA México, 1984.	76
<i>Benito Juárez. Óleo de autor anónimo. Tomado del libro México y su Historia, tomo 7, pág. 917.</i> UTEHA, México, 1984.	79
<i>El Sagrario de México (detalle). Litografía de Casimiro Castro. Colección México y sus alrededores (1855-1856).</i> Cortesía de Fomento Cultural Banamex, A.C.	82
<i>Juan Antonio de la Fuente. Óleo sobre tela de autor anónimo del siglo xix. Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco.</i> SRE.	84
<i>Melchor Ocampo. Óleo sobre madera pintado por Escudero y Espronceda, Méjico (1885).</i> Colección Valadés Galeana. Fotografía de Agustín Estrada.	89
<i>Sebastián Lerdo de Tejada. Óleo sobre tela de autor anónimo del siglo xix. Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco,</i> SRE.	94
<i>Plaza de Santo Domingo. Litografía de Casimiro Castro y J. Campillo. Colección México y sus alrededores (1855-1856).</i> Cortesía de Fomento Cultural Banamex, A.C.	97
<i>Santos Degollado Sánchez. Óleo sobre tela de autor anónimo. Galería de cancilleres, Claustro de Tlatelolco,</i> SRE.	100
<i>Francisco Zarco Mateos. Óleo sobre tela pintado por Juan María Pacheco (1924).</i> Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	102
<i>El Paseo de las Cadenas. Litografía de Casimiro Castro (1854-1855).</i> Colección México y sus alrededores. Cortesía de Fomento Cultural Banamex, A.C.	104
<i>León Guzmán Montes de Oca. Óleo sobre tela pintado por Hernández Díaz (1972).</i> Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	109
<i>Manuel Doblado, ministro de Relaciones Exteriores de Benito Juárez. Tomado del libro México y su Historia, tomo 7, pág. 926.</i> UTEHA, México, 1984.	112

CAPÍTULO V

<i>Félix Zuloaga. Tomado del libro México y su Historia, tomo 7, pág. 905.</i> UTEHA, México, 1984.	116
<i>Manuel Díez de Bonilla. Acervo Histórico Diplomático,</i> SRE.	119
<i>Encuentro entre tropas mexicanas y francesas. Grabado del siglo xix. Tomado del libro México y su Historia, tomo 7, pág. 944.</i> UTEHA, México, 1984.	122
<i>Maximiliano de Habsburgo, emperador de México. Tomado del libro México y su Historia, tomo 7, pág. 972.</i> UTEHA, México, 1984.	125

José Fernando Ramírez. Óleo sobre tela; pintado por Nicolás Moreno (1971). Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	128
Casa Municipal. Litografía de Casimiro Castro y J. Campillo, (1855-1856). Colección México y sus alrededores. Cortesía de Fomento Cultural Banamex, A.C.	131
CAPÍTULO VI	
Paisaje del valle y de la ciudad de México. Óleo pintado por Daniel T. Egerton. Cortesía de Fomento Cultural Banamex, A.C.	137
Mercado de Iturbide. Litografía de Casimiro Castro y G. Rodríguez (1855-1856). Colección México y sus alrededores. Cortesía de Fomento Cultural Banamex, A.C.	139
Teatro Nacional de México. Litografía de Casimiro Castro y G. Rodríguez (1855-1856). Colección México y sus alrededores. Cortesía de Fomento Cultural Banamex, A.C.	141
José María Lafragua Ibarra. Óleo sobre tela pintado por Germán Gedovius (siglo XIX). Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	145
Fuente del Salto del Agua. Litografía de Casimiro Castro (siglo XIX). Cortesía de Fomento Cultural Banamex, A.C.	148
Lucas Alamán y Escalada. Óleo sobre tela de autor anónimo. Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	152
Castillo de Chapultepec. Litografía de Casimiro Castro (1856). Colección México y sus alrededores. Cortesía de Fomento Cultural Banamex, A.C.	154
José María Gutiérrez de Estrada. Tomado del libro <i>Méjico y su Historia</i> , tomo 6, pág. 819. UTEHA, México, 1984.	157
Ignacio Mariscal. Cortesía del Archivo General de la Nación.	161
Plaza de Guardiola. Tomado del libro <i>Méjico y su Historia</i> , tomo 8, pág. 1083 UTEHA, México, 1984.	164
Banco Nacional de México. Tomado del libro <i>Méjico y su Historia</i> , tomo 8, pág. 1087. UTEHA, México, 1984.	168
CAPÍTULO VII	
Porfirio Díaz. Cortesía del Archivo General de la Nación.	174
Victoriano Huerta. Cortesía del Archivo General de la Nación.	176
Félix Díaz. Cortesía del Archivo General de la Nación.	178
Escalinata de la Secretaría de Relaciones Exteriores (1901). Cortesía del Archivo General de la Nación.	180

	<i>Página</i>
Ignacio L. Vallarta. Óleo sobre tela de pintor anónimo del siglo XIX. Galería de Cancilleres. Claustro de Tlatelolco, SRE.	183
Francisco I. Madero. Cortesía del Archivo General de la Nación.	184
Bernardo Reyes. Cortesía del Archivo General de la Nación.	186
Matías Romero. Óleo pintado por S. Martínez Báez (1974). Oficina de la Dirección General del IMRED. Fotografía de Agustín Estrada, 1993.	189
Salón de la Secretaría de Relaciones Exteriores (1901). Cortesía del Archivo General de la Nación.	192
Escalinata de la Secretaría de Gobernación (1901). Cortesía del Archivo General de la Nación.	194

CAPÍTULO VIII

Venustiano Carranza, creador de las instituciones modernas. Archivo Histórico Diplomático, SRE.	196
Plutarco Elías Calles al centro y diplomáticos. Cortesía del Archivo General de la Nación.	198
Emilio Portes Gil al centro y colaboradores. Cortesía del Archivo General de la Nación.	199
Abelardo L. Rodríguez al centro y acompañantes. Cortesía del Archivo General de la Nación.	201
Lázaro Cárdenas en gira de trabajo. Cortesía de Fomento Cultural Banamex, A.C.	203
Palacio de Comunicaciones (1922). Cortesía del Archivo General de la Nación.	207
Genaro Estrada. Óleo sobre tela pintado por Hernández Díaz (1971). Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	209
Campaña política de José Vasconcelos. Cortesía del Archivo General de la Nación.	211
Ministerio de Gobernación (1922). Cortesía del Archivo General de la Nación.	213
Fachada principal del edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores (1924), ubicado en la Avenida Juárez de la Ciudad de México.	216
Vestíbulo en el tercer piso del edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores (1926). Tomado del libro <i>El Nuevo Edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores</i>. Talleres de la SRE., México, 1926.	220
Sala de recepción del subsecretario. Edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Tomado del libro <i>El Nuevo Edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores</i>. Talleres de la SRE., México, 1926.	223

CAPÍTULO IX

Integrantes del Gabinete de Manuel Ávila Camacho. Cortesía del Archivo General de la Nación.	228
Integrantes del Gabinete de Adolfo Ruiz Cortines. Cortesía del Archivo General de la Nación.	229
Construcción de la torre de la SRE en Tlatelolco (1963). Cortesía del Archivo General de la Nación.	233
Acuerdo entre México y Estados Unidos de América para la devolución de piezas arqueológicas. Firmantes: el secretario Antonio Carrillo Flores y el embajador de EUA. (1970). Cortesía del Archivo General de la Nación.	237
Alfonso García Robles, Premio Nobel de la Paz 1982.	241
Edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Fotografía de Héctor Velasco Facio. Acervo Histórico Diplomático, SRE.	246
Ezequiel Padilla. Cortesía del Archivo General de la Nación.	249
José Gorostiza Alcalá. Óleo sobre tela pintado por Ernesto Carreón (1970). Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	253
Santiago Roel García. Óleo sobre tela pintado por Schmill (1979). Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	257
Bernardo Sepúlveda Amor. Archivo Histórico Diplomático, SRE.	263

CAPÍTULO X

Palacio Nacional y monumento (1922). Cortesía del Archivo General de la Nación.	268
Cutberto Hidalgo Téllez. Óleo sobre tela pintado por Hernández Díaz (1973). Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	271
Salón Rojo del Departamento Presidencial (1901). Palacio Nacional, Ciudad de México. Cortesía del Archivo General de la Nación.	274
Alberto J. Pani Arteaga. Colección particular.	277
Primer cuerpo de la gran escalera del edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores (1924).	281
Álvaro Obregón. Cortesía del Archivo General de la Nación.	287
Manuel C. Téllez. Óleo sobre tela pintado por S. Martínez Báez. Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	290
Fachada de la Estación del Ferrocarril Nacional (1905). Ciudad de México. Cortesía del Archivo General de la Nación.	293

Abelardo L. Rodríguez. Cortesía del Archivo General de la Nación.	297
Recepción popular a Plutarco Elías Calles y a Lázaro Cárdenas. Cortesía del Archivo General de la Nación.	298
Palacio Nacional (detalle). Cortesía del Archivo General de la Nación.	301

CAPÍTULO XI

Edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores (detalle). Cortesía del Archivo General de la Nación.	306
Luis Padilla Nervo. Óleo sobre tela pintado por Ernesto Carreón. Galería de Cancilleres. Claustro de Tlatelolco, SRE.	309
Torre de la SRE en Tlatelolco. Acervo Histórico Diplomático de la SRE.	312
Emilio O. Rabasa a la derecha. Cortesía del Archivo General de la Nación.	315
Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa. Óleo sobre tela pintado por Oteyza (1982). Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	317

CAPÍTULO XII

Edificio del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (1983). Acervo Histórico Diplomático, SRE	321
Detalle del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (1983). Acervo Histórico Diplomático, SRE	324
Aula Ramón Arnaud del edificio del IMRED. Fotografía de Jorge Pablo de Aguinaco.	327
Sala de embajadores del actual edificio del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos Fotografía de Jorge Pablo de Aguinaco.	331
Auditorio Rafael de la Colina del IMRED. Fotografía de Jorge Pablo de Aguinaco.	335
Detalle exterior del edificio del IMRED. Fotografía de Jorge Pablo de Aguinaco.	338
Vista general del edificio del IMRED. Fotografía de Jorge Pablo de Aguinaco (1993).	342

CAPÍTULO XIII

Jaime Torres Bodet. Óleo sobre tela pintado por S. Martínez Báez. Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	351
Manuel Tello. Óleo sobre tela pintado por Nefero (1971). Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	353

	<i>Página</i>
Federico Gamboa Iglesias. Óleo sobre tela pintado por Ernesto Carreón. Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco. SRE.	356
Eduardo Hay. Pintado por S. Martínez Báez. Galería de Cancilleres. Claustro de Tlatelolco, SRE.	359
Aarón Sáenz Garza. Óleo sobre tela pintado por Fernando Palos. Galería de Cancilleres, Claustro de Tlatelolco, SRE.	361
Fernando Solana, titular de la SRE(1989-1993). Archivo de la Dirección General de Información, SRE.	365

CAPÍTULO XIV

Vista aérea de Tlatelolco antes del sismo de 1985. Cortesía Fomento Cultural Banamex, A.C.	369
Tlatelolco. Cortesía de Fomento Cultural Banamex, A.C.	373
Patio del Claustro Franciscano de la Iglesia de Santiago, en Tlatelolco, sede del Acervo Histórico Diplomático. Fotografía de Jorge Pablo de Aguinaco.	377
Etapa de construcción del edificio anexo a la torre de la SRE. Fotografía de Agustín Estrada, 1993.	380
Torre de la Cancillería Mexicana en Tlatelolco. Fotografía de Jorge Pablo de Aguinaco.	382
Maqueta del edificio anexo a la SRE. Fotografía de Agustín Estrada, 1993.	385
Alushe Matemático. Escultura de Federico Silva, ubicada en la explanada del anexo dos de la Cancillería Mexicana.	387
Edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Fotografía de Jorge Pablo de Aguinaco.	390

ÍNDICE ONOMÁSTICO*

A

- Acuña, Jesús 193.
Aguilar, Cándido 193, 358.
Aguilar, Ignacio 78.
Alamán y Escalada, Lucas 22, 23, 29, 33, 42, 45, 52, 61, 84, 151, 152, 154, 156, 204, 349.
Algara, José 182.
Almonte, Juan Nepomuceno 119, 357.
Arias, Juan de Dios 92, 93, 363.
Arista, Mariano 356.
Arregoiz, Francisco 66.
Arollo, Luis de 127.
Arroyo, José Miguel 61, 86, 127, 356.
Ávila Camacho, Manuel 227, 228, 240.
Ávila, Eleuterio 109.
Azpiroz, Manuel 93, 181, 363.

B

- Baranda, Joaquín 181.
Baranda, Manuel 60.
Barreda, Gabino 113.
Barros Sierra, Javier 363.
Bocanegra, José María 23, 29, 51, 60, 360.
Borrego, Ignacio 185.
Buenaventura, Vivó 66.
Bustamante, Anastasio 117, 118.

* La selección de personajes fue realizada por el autor.

C

- Calero Sierra, Manuel** 187.
Calles, Plutarco Elías 197, 199, 286, 298, 352.
Camacho Castillo, Sebastián 22, 28, 51, 354.
Campos, Pablo 240.
Cañedo, Juan de Dios 22, 29, 35, 51, 354.
Cárdenas, Lázaro 200, 202, 203, 228, 273, 298, 359.
Carvajal, Francisco S. 144.
Carranza, Venustiano 177, 183, 195, 196, 352.
Carrillo Castro, Alejandro 244, 258.
Carrillo Flores, Antonio 237, 239, 254.
Castañeda y Álvarez de la Rosa, Jorge 240, 317.
Castillo Nájera, Francisco 239.
Castillo y Cos, Martín del 127.
Castillo y Lanzas, Joaquín María 60.
Ceniceros, José Ángel 206.
Covarrubias, Miguel 106, 190, 206.
Creel Cuilty, Enrique C. 182.
Croix, Marqués de 6.
Cruzado, Manuel 186.
Cuevas, Luis G. 36, 47, 50, 51, 59, 60, 61, 355.

D

- Dávalos, Marcelino** 192.
Degollado, Santos 77, 87, 100.
Díaz, Félix 178.
Díaz Ordaz, Gustavo 228.
Díaz, Porfirio 80, 173, 174, 175, 179.
Díaz Rugama, Alberto 147.
Díez de Bonilla, Manuel 23, 36, 61, 119.
Doblado Partida, Manuel 92, 93.
Dublán, Manuel 173.
Duhalt Kraus, Miguel 244.
Duplán, Óscar E. 206.

E

- Echeverría Álvarez, Luis** 228.
Emparán, José de 87.
Escandón, Antonio 78.
Escudero, Francisco 192.
Espinosa de los Monteros, Juan José 22, 27.
Estrada, Genaro 206, 209, 352.

F

- Fabela, Isidro** 192, 352.
Fagoaga Villaurreta, Francisco 23, 39.
Faya Viesca, Jacinto 260.
Fernández, José 181, 363.
Fernández, Salvador Diego 193.
Fernández de Mollinedo, Francisco 136.
Fernando VII, Rey 117.
Flores, Ángel 197.
Fonseca, José Urbano 61.
Fraga, Gabino 243.
Franco, Alberto C. 193.
Fuente, Juan Antonio de la 61, 84, 87, 93, 362.

G

- Gálvez, José de** 3, 137, 139.
Gamboa, José María 49, 181.
Gamboa Iglesias, Federico 182, 356, 357.
García, Carlos 155.
García, Julio 187.
García Illueca, José Ignacio 22, 349, 360.
García Robles, Alfonso 239, 241.
García y Bocanegra, Carlos 23, 42, 354.
Garro, Máximo 64, 68.

Garza Pérez, Ernesto 193.
Gómez, Arnulfo 199.
Gómez de la Cortina, José 51, 360.
Gómez Fariás, Valentín 18, 190, 354, 356.
Gómez Pedraza, Manuel 17, 18, 22, 51, 60, 358.
González, Florentino 55.
González Pérez de Angulo, Bernardo 23.
González Ortega 76.
Gorostiza, José 239, 253.
Gorostiza, Manuel Eduardo de 32, 36, 51, 54, 68, 354.
Guerrero, Vicente 18.
Gutiérrez de Estrada, José María 23, 45, 77, 78, 117, 118, 155, 156, 157, 355.
Guzmán, Juan 22.
Guzmán Montes de Oca, León 92, 109.

H

Habsburgo, Maximiliano de 78, 121, 125, 133.
Hay, Eduardo 206, 359.
Herrera, José Manuel de 11, 13, 22, 358.
Herrera, José Joaquín 361.
Hidalgo Téllez, Cuthberto 206, 271.
Hidalgo, José María 78, 117.
Huerta, Victoriano 176, 182, 204.

I

Ibarra, Domingo 60.
Iglesias, Ángel 78.
Iturbe, Manuel 190.

J

Jara, Heriberto 204.
Jiménez Domínguez, Enrique 206.
Juárez, Benito 75, 77, 78, 79, 80, 121, 173, 347, 350.

L

- Lacunza Blengio, José María de** 61, 67, 70, 361.
Lafragua Ibarra, José María 60, 64, 93, 143, 145, 349.
Lanzas, José María 36.
Lares, Teodosio 357.
Lascuráin, Pedro 187.
León de la Barra, Francisco 182.
Lerdo de Tejada, Sebastián 80, 87, 93, 173, 350.
Limantour, José Ives 268.
Lombardo, Francisco María 23, 363.
López Mateos, Adolfo 227, 228.
López Portillo, José 229.
López Portillo, Leonardo 110.
Llave, Pablo de la 22, 358.

M

- Madero, Francisco I.** 176, 183, 184.
Macedo, Mariano 61.
Madrid Hurtado, Miguel de la 230.
Mangino, Fernando 68.
Mariscal, Ignacio 93, 161, 181, 182, 362.
Martínez Cabañas, Gustavo 244.
Mata Reyes, José María 181.
Medina, Hilario 193.
Mendoza, José María 66.
Mendieta y Núñez, Lucio 275.
Mier y Terán, Manuel 28.
Miranda, Francisco 77.
Miramón, Miguel 77, 78, 356.
Montoya, José María 36, 68.
Muñoz Ledo, Octaviano 119.
Murphy, José 68.
Murphy y Alegría, Thomas 68, 127, 357.

O

- Obregón, Álvaro** 177, 195, 197, 199, 286, 287, 355.
Obregón, Pablo 26.
Ocampo, Melchor 75, 77, 86, 87, 89, 350.
O'Donojú, Juan 15.
Ortiz, Tadeo 52.
Ortiz de la Torre, Manuel 23.
Ortiz Monasterio, José María 23, 31, 51, 60, 61, 66, 68, 363.
Ortiz Rodríguez, José 85.
Ortiz Rubio, Pascual 200, 352.
Otero, Mariano 61, 348.

P

- Pacheco, José Ramón** 60, 190.
Padilla, Ezequiel 239, 249.
Padilla Nervo, Luis 239, 309.
Palacio, Lucas de 86, 87, 92.
Palafox, Ismael 185.
Pani Arteaga, Alberto J. 206, 277, 355.
Parra, Francisco de la 68.
Pavón, Ignacio 119.
Payno, Manuel 75, 143.
Peña y Peña, Manuel de la 60, 61, 360.
Pereda, Juan 127.
Pereda, Juan Nepomuceno de 66.
Pesado, José Joaquín 51, 358.
Pino Suárez, José María 176.
Portes Gil, Emilio 199, 200, 206, 275, 352.
Prieto, Guillermo 75.
Puig Casauranc, José Manuel 206.

Q

- Quintana Roo, Andrés** 22, 38, 360.

R

- Rabasa, Emilio O. 239, 315.
Ramírez, José Fernando 60, 61, 75, 127, 128, 356.
Rejón, Manuel Crescencio 57, 58, 60, 358.
Revillagigedo, Segundo conde de 7, 138.
Reyes, Bernardo 175, 176, 186.
Reyes Heroles, Jesús 229.
Rodríguez, Abelardo 200, 296, 297.
Roel García, Santiago 240, 257.
Romero, Antonio 142.
Romero, Matías 106, 189, 190.
Romero Rubio, Manuel 93, 181.
Ruelas, Miguel 181.
Rosa Oteiza, Luis de la 60, 61, 65, 86, 359.
Ruiz Cortines, Adolfo 227, 229.
Ruiz, Joaquín 75.
Ruiz Massieu, Francisco 179, 260.

S

- Sáenz Garza, Aarón 206, 361, 362.
Salado, Victoriano 182.
Salinas de Gortari, Carlos 367.
Sánchez Azcona, Juan 106, 206.
Santa Anna 16, 18, 19, 25, 47, 48, 75, 77, 88, 142, 204, 356.
Santamaría, Miguel 36.
Sepúlveda Amor, Bernardo 240, 263.
Serra Rojas, Andrés 275.
Serrano, Francisco 199.
Sierra, Justo 279.
Sierra y Rosso, Ignacio 60.
Siller, Alfonso 193.
Solana, Fernando 363, 365.

T

- Téllez, Manuel C.** 206, 290.
Tello Baurraud, Manuel 239, 353.
Terán, Jesús 92.
Tornel, José María 51.
Torreblanca, Fernando 206.
Torres Bodet, Jaime 239, 351, 352.
U

Urueta, Jesús 192.

V

- Valdivieso, José Ignacio** 65, 66, 68.
Vallarta, Ignacio L. 181, 183, 350.
Valle, José Cecilio del 22.
Valle, Leandro 77.
Vasconcelos, José 197, 200, 211.
Velázquez de León 78.
Victoria, Guadalupe 16, 18.
Villa, Francisco 177.
Von Justi, Juan Enrique XXII.

W

Wilson, Woodrow 176.

Y

Yañez, Mariano 61.

Z

- Zamacona, Manuel María de** 92, 95.
Zapata, Emiliano 177.
Zárate, Julio, 181.
Zarco Mateos, Francisco 75, 92, 102, 348.
Zorrilla Martínez, Pedro 244.
Zuloaga, Félix 75, 76, 77, 115, 118, 119, 347, 356.