

Capítulo II. DEL IMPERIO A LA REPÚBLICA

(1821-1836)..... 15

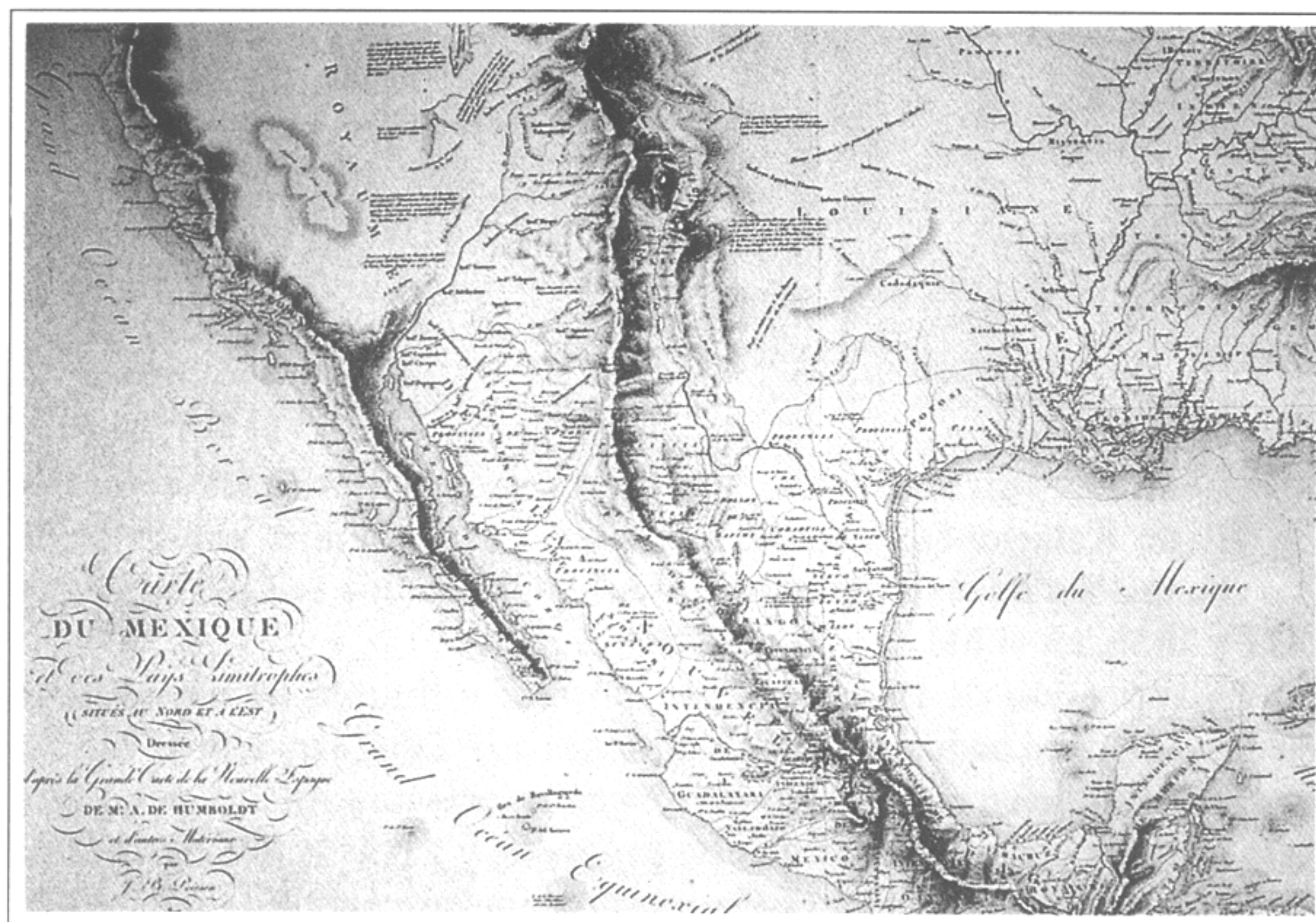
1. Las actividades primigenias: desempeño de la diplomacia 20

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 príncipe 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 capitanías 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, exployó 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 *exequátur* —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, noviembre. 2	1829-?
Agustín Viesca	1829, noviembre. 3 1829, diciembre. 23	
Manuel Ortiz de la Torre	1829, diciembre. 23 1830, enero 7	
Lucas Alamán	1830, enero 8 1831, junio 2 1832, mayo 20	1830, febrero. 12 1831, enero 7 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 1834, enero 11	1833, mayo 20
Francisco María Lombardo	1834, enero 11— 1835, enero 22	
José María Gutiérrez de Estrada	1835, enero 23 1835, junio 1º	1835, marzo 26
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 hamburgués. 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

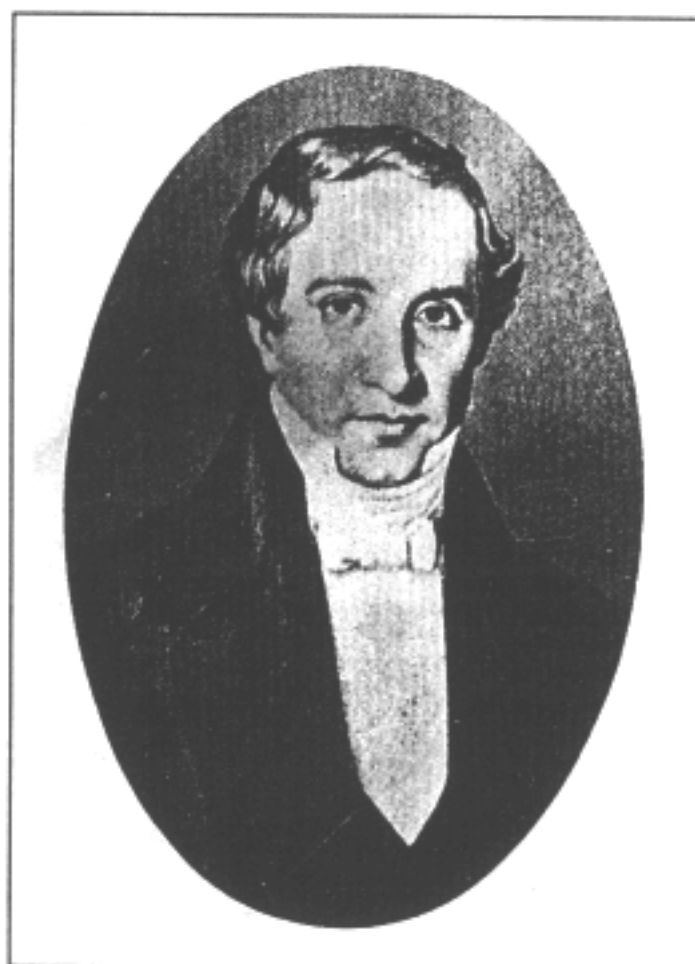
⁴ El secretario Espinosa entiende muy bien el significado de los progresos políticos habidos merced a los agentes comerciales; con referencia a lo mencionado, comenta que “los dos primeros hechos podrían referirse a objetos de puro interés y comerciales, pero el segundo ha llenado cuanto vacío se encontraba 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 rastreros 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 convocación 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 redituarse 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.