

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

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



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.<sup>6</sup> 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,

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> *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.<sup>9</sup>

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

---

<sup>9</sup> 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”.<sup>10</sup>

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

<sup>10</sup> *Ibid.*







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

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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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

<sup>11</sup> *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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> *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.

<sup>14</sup> *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.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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:<sup>17</sup>

—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 atendía 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.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores 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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> Las legaciones fueron divididas de la siguiente manera:

- Legaciones ordinarias.
- Legaciones extraordinarias.

---

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

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

---

<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

El ejercicio de estos cargos no otorgaba derecho de pensión, retiro o jubilación, salvo en casos excepcionales, por el desempeño en la “carre-ra” 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.<sup>22</sup>

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

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

<sup>22</sup> Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores 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 variaciones 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)
<b>Departamento Exterior</b>	
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)
<b>Departamento Interior</b>	
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)
<b>Archivo común para los dos departamentos</b>	
Archivero	1 000.00
Oficial primero de archivo	600.00
Oficial segundo	600.00
<b>Portería</b>	
Portero	600.00
Mozo de oficio	200.00
Dos ordenanzas	20.00 (dos)
<b>TOTAL</b>	<b>18 720.00</b>

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.<sup>23</sup>

La propuesta de Alamán no surtió efectos positivos, ni tampoco otra posterior, de Gutiérrez de Estrada, que iba en la misma línea:<sup>24</sup> 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.

---

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

<sup>24</sup> 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.