

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 impropicias 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 dificultad de la administración social". *México 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 prolijo, 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 en gobernar, no 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.

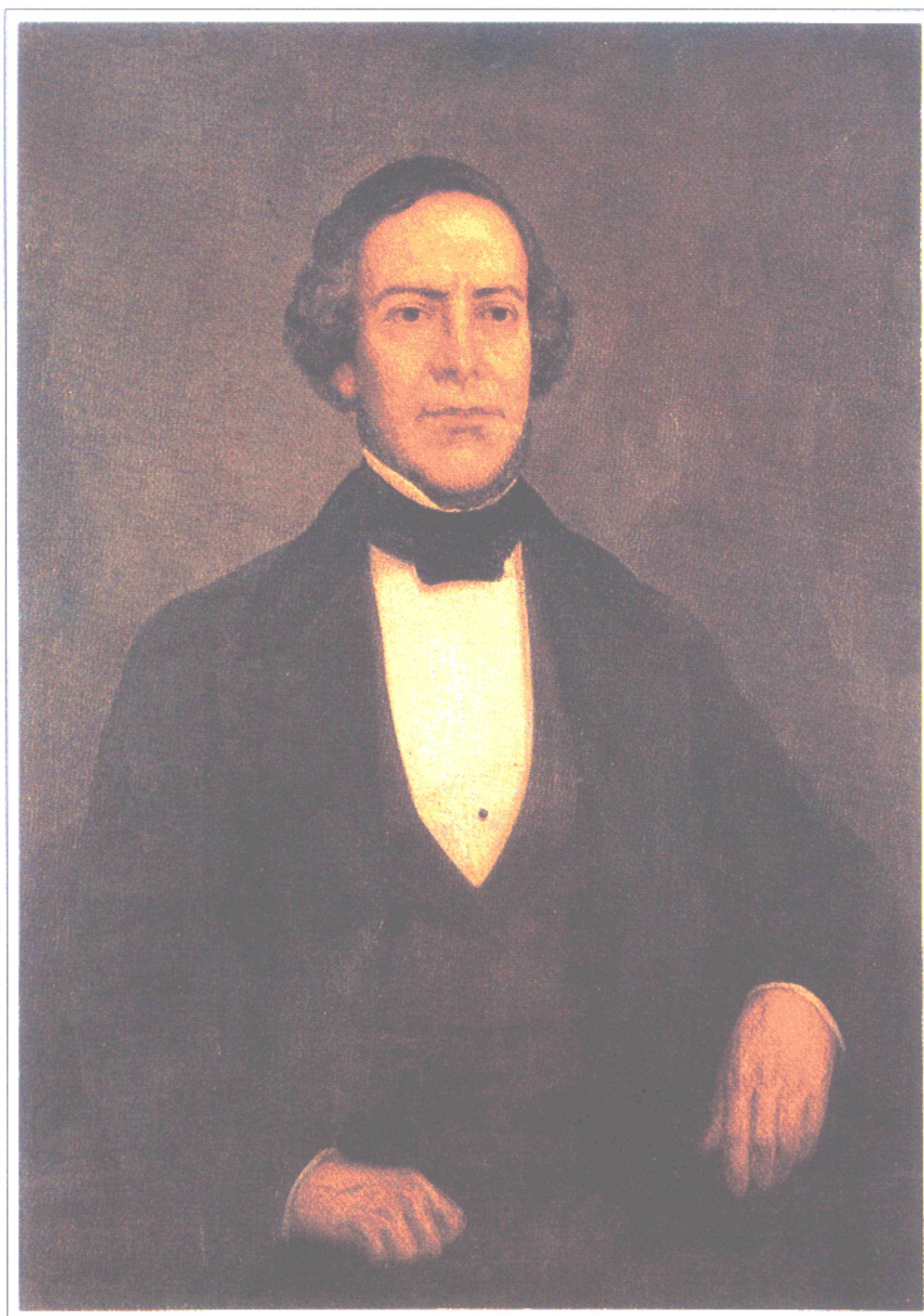
parecer, nunca llegó a corregirse. En general, las actividades del Ministerio de Relaciones Exteriores siguieron la brecha abierta por la antigua Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, a saber: mantenimiento de buenas relaciones con las potencias europeas, principalmente Inglaterra, Prusia 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 crear 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.

Posiblemente 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. *México 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 hartó 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 GOBERNACION

(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, enero 12
	1844, julio 22	
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, marzo 11
	1845, agosto 13	
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 Lafragua	1846, octubre 21	1846, diciembre 14
	1848, diciembre 23	
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.

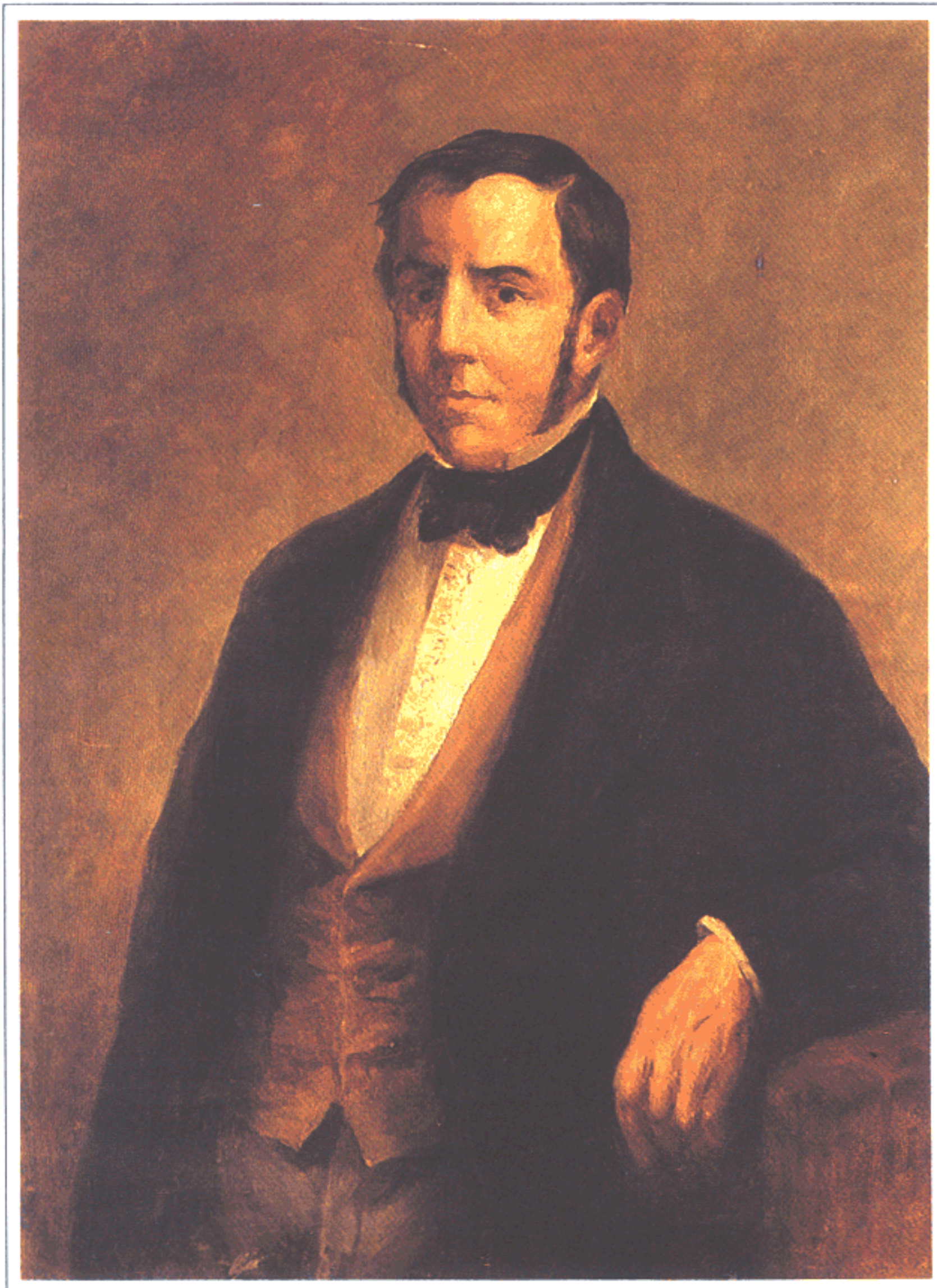
Las complejas relaciones establecidas con España después de la independencia tuvieron como resultado que algunos españoles residentes en el país acogiesen la ciudadanía española de manera interesada para, aprovechando ambigüedades legales, hacer prosperar sus negocios bajo la protección de la legación 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 Berlín, 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 Arregoiz 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. 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 Orleans, 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, encargado de negocios
Pedro Escandón, oficial, con honores de Secretario

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

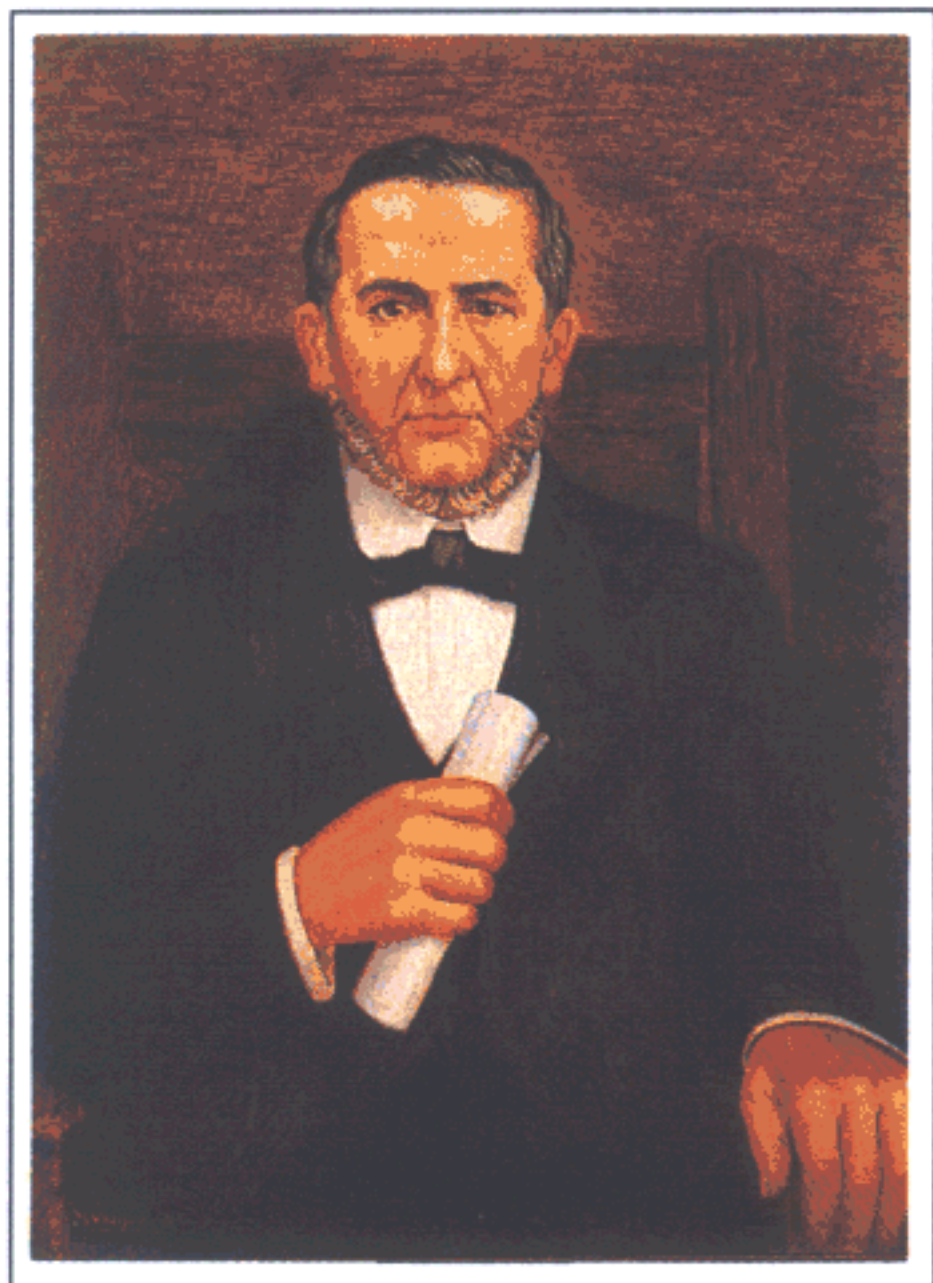
FUENTE: Juan Rodríguez de San Miguel. *La República en 1846: Directorio General de los Supremos Poderes, y de las Principales Autoridades, Corporaciones y Oficinas de la Nación.*

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 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, hacía 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 —antño 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.