

**Capítulo IX. LA SECRETARÍA DE RELACIONES
EXTERIORES EN LOS GOBIERNOS
POSREVOLUCIONARIOS (1940-1988)**

3. Reorganización de la Administración Pública Mexicana (1958)	242
4. Reforma de la Administración Pública y sus efectos en la Secretaría de Relaciones Exteriores (1965-1978)	244
5. Transformación de la Administración Pública en 1976 y su impacto en la Secretaría de Relaciones Exteriores	258
6. Reorganización de la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1979: la configuración regional	260
7. Reestructuración de la Administración Pública en 1982 y su repercusión en la Secretaría de Relaciones Exteriores	265

americana; Comité Internacional de Medicina y Farmacia Familiar; Unión Postal de las Américas y España; Unión Internacional de Telecomunicaciones; Oficina Interamericana de Radio.

Esta organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores se conservó hasta 1957,⁸ en la víspera de la expedición de un nuevo arreglo de las Secretarías de Estado.

A partir de 1917, las competencias de la Secretaría de Relaciones Exteriores sufrieron un proceso de desarrollo incremental, que se prolongó hasta 1957. Sus actividades, en este período, y como herencia del siglo anterior, se fundamentaron en el ejercicio de la diplomacia y la labor consular, como ejes funcionales básicos de su objeto. A ellas hay que añadir la atención a las reclamaciones extranjeras y la participación en congresos internacionales. Después, como efecto del nacimiento de nuevos Estados y de organismos internacionales multilaterales, aquellas actividades se extendieron vertiginosamente, pero bajo el mismo patrón acumulativo. También crecieron las relaciones culturales y se hizo necesario ejercitar el registro civil mexicano en el extranjero, en beneficio de los nacionales. Todas estas tareas eran propias de la Secretaría en diciembre de 1956, cuando se llevó a cabo un nuevo arreglo de la Administración Pública mexicana.

3. Reorganización de la Administración Pública Mexicana (1958)

Desde 1946, año en que fueron creadas la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la administración pública no había tenido ningún incremento de nuevas instituciones dentro de su sector centralizado. En diciembre 24 de 1958 ocurrió una de las transformaciones más trascendentales de la administración pública. La antigua Secretaría de Bienes Nacionales fue convertida en la Secretaría del Patrimonio Nacional, y la Secretaría de Obras Públicas fue bifurcada en dos nuevas instituciones: la Secretaría de Obras Públicas y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. También se crearon dos

⁸ Hay dos libros que tratan sobre la Secretaría de Relaciones Exteriores en esta época: *Organización Administrativa y Política de la República Mexicana*, de Roberto Chellet Osante, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. pp. 65-67. México, 1955. Y *The Mexican Government Today*, de William Tucker, Minneapolis, University of Minnesota Press. pp. 182-191. 1957.

nuevas dependencias: la Secretaría de la Presidencia y el Departamento de Turismo.⁹

Por su parte, desde 1939 la Secretaría de Relaciones Exteriores no había sufrido un añadido de competencias tan sustancioso como en esta época. Permaneció efectuando sus faenas relacionadas con las relaciones exteriores y el Servicio Exterior, tanto en el ramo diplomático como en el consular; intervenía en congresos y conferencias internacionales; se ocupaba del control de la adquisición de inmuebles por parte de extranjeros, así como de la explotación de los recursos nacionales por estos mismos; supervisaba las sociedades comerciales e industriales que formaban ellos mismos.¹⁰ Pero ahora había sido facultada para ejercitar nuevas actividades:

- Adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero.
- Recabar en el extranjero la información útil para la producción agrícola e industrial del país, relativa a las labores de cooperación, intercambio y comercio internacionales.
- Apoyar al Departamento de Turismo en la promoción de este ramo.
- Promover el comercio exterior, en colaboración con la Secretaría de Industria y Comercio.

La nueva disposición que daba arreglo a la administración pública adscribió el comercio exterior a la Secretaría de Industria y Comercio, antaño Secretaría de la Economía Nacional, pero en asociación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Hay que resaltar que esta especial situación fue restando las facultades que al respecto había tenido de antiguo la SRE, y

⁹ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre 24 de 1958. Secretaría de la Presidencia. *México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Tomo V, volumen V, pp. 155-173.

¹⁰ Es muy pertinente mencionar que, en 1958, Gabino Fraga, destacado especialista en derecho administrativo, había formulado un interesante proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Mexicana que, entre otros adelantos muy significativos, proponía que esta disposición abarcara a las Secretarías, Departamentos, Organismos Descentralizados y Empresas Públicas; además, proponía la creación de la Secretaría de Planeación e Inversiones. En lo que atañe a la Secretaría de Relaciones Exteriores, Fraga consideraba entre sus competencias, la de dirigir la política demográfica en lo relativo a migración, repatriación, colonización y movimiento interior de la población, así como el turismo, en asociación con la Secretaría de Economía. *Revista de Administración Pública*, edición especial en memoria de Gabino Fraga. pp. 381-404. Noviembre, 1982.

haciendo de la Industria y Comercio una especie de Secretaría de relaciones comerciales internacionales.

4. La reforma de la administración pública y sus efectos en la Secretaría de Relaciones Exteriores (1965-1978)

El desarrollo de la administración pública de 1965 a 1988 sería inexplicable si no se toma en consideración la reforma administrativa impulsada durante tres gobiernos posrevolucionarios. Puede considerarse como fecha de inicio de dicha reforma el 9 de abril de 1965, fecha en que fue constituida la Comisión de Administración Pública (CAP). No hay lugar aquí para hacer un análisis, ni siquiera breve, de la reforma administrativa, de modo que nos ceñiremos a una panorámica muy general, y siempre en relación directa con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Uno de los trabajos más importantes que llevó a cabo la CAP fue la elaboración de un diagnóstico de la situación vigente en la administración pública.¹¹

A grandes rasgos, el concepto de la reforma administrativa no se definió como un “estado de cuenta” de las estructuras del gobierno, ni consistió en la revisión de algunos de sus procesos administrativos. Todo lo contrario, se le concibió como la renovación continua de las estructuras y los procedimientos de la administración pública. Uno de los trabajos de la CAP se orientó a detectar fallas funcionales, entre las que destacaban algunas que procedían de una aplicación inadecuada de la disposición de 1958, especialmente las funciones concurrentes por duplicación y un número excesivo de funciones por exclusión. En cuanto a la duplicidad, era patente que la falta de coordinación producía que dos dependencias de la administración pública tuvieran la misma función; con referencia a las funciones por exclusión, se visualizó la existencia de imprecisiones motivadas por la asignación genérica de funciones a algunas dependencias o porque éstas, al no estar expresamente atribuidas, se asignaron a otra. Además, algunas actividades plasmadas en aquella disposición no se cumplían; y otras, no señaladas en ella, eran efectivamente realizadas. Finalmente, el planteamiento de las funciones de la administración pública no se actualizaba a la velocidad que lo exigía el ritmo de desarrollo del país.

¹¹ Comisión de Administración Pública. Secretaría de la Presidencia. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*. México, 1977. Entre los miembros de la Comisión destacan personas bienhechoras para el arte y la ciencia de la administración pública hasta nuestros días. Nos referimos a Fernando Solana, Gustavo Martínez Cabañas, Pedro Zorrilla Martínez, Alejandro Carrillo Castro y Miguel Duhalt Kraus.

En cuanto a los procedimientos inherentes a la gestión interna, se encontró que el procesamiento y las operaciones interiores seguían un curso de aplicación e implantación continua marcada por el empirismo; y en lo tocante a los centros de decisión y mecanismos de coordinación entre las Secretarías de Estado, era notoria una excesiva concentración de decisiones en el titular del Ejecutivo y en una multitud de comisiones intersecretariales y multidependientes. Además, había un desuso de la unidad de mando, en perjuicio del despacho de instrucciones y de la asunción correlativa de responsabilidades.

Todas estas consideraciones constituyeron un valioso flujo de información, que se tradujo en una gran cantidad de medidas orientadas a mejorar a la Administración Pública Mexicana en sus diversos aspectos: organización, funciones, coordinación, dirección, gestión interna, administración de personal, sistemas de control y evaluación, recursos materiales y sistemas de información, entre otros. Todo esto, en distintos grados y medidas, era perceptible también en la Secretaría de Relaciones Exteriores, tal como lo vamos a observar en adelante.

Uno de los problemas que seguramente más impresionaron a la CAP fue la carencia de información general sobre la Administración Pública Mexicana, pues ella misma había propuesto la elaboración de la Guía de la Organización del Gobierno Mexicano.¹² En contraste, en 1969-1970 la Administración Pública Mexicana, y particularmente la SRE, tenían mucho que decir respecto a su desarrollo y diferenciación.¹³

En este bienio la Secretaría de Relaciones Exteriores estaba organizada con base en direcciones generales, cuyo número se había incrementado a 11 dependencias.¹⁴ El crecimiento más visible era patente en el área dedicada a las actividades funcionales, la cual estaba constituida por las siguientes direcciones generales:

¹² La década 1958-1967 es posiblemente una de las más oscuras acerca del panorama general de la Administración Pública Mexicana. Ciertamente hay estudios monográficos y exámenes parciales o sectoriales sobre la misma, pero faltan estudios generales que ofrezcan una visión de conjunto. En contraste con otras épocas, parece que no hay directorios, manuales ni textos que, como en tiempos anteriores, nos informen sobre la organización de la administración pública. La propia Secretaría de Relaciones Exteriores expidió su sexto reglamento interior en noviembre 26 de 1940, y no fue sino hasta diciembre 2 de 1975 cuando apareció el séptimo. Dirección de Presupuesto. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Evolución de la Estructura Administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. El Servicio Exterior Mexicano, pp.132-142. México, 1987.

¹³ Comisión de Administración Pública. Secretaría de la Presidencia. *Manual de Organización del Gobierno Federal: 1969-1970*. México, 1970.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 179-193.



Edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

- Servicio Diplomático.
- Servicio Consular.
- Ceremonial.
- Asuntos Jurídicos.
- Límites y Aguas Internacionales.
- Asuntos de Trabajadores Migratorios.
- Organismos Internacionales.
- Organismos de Promoción Internacional de Cultura.
- Relaciones Culturales.

En cuanto a las direcciones generales dedicadas a las actividades institucionales, éstas eran dos:

- Cuenta y Administración.
- Prensa y Publicidad.

Direcciones en Jefe. Como dictan los cánones de la teoría de la organización, en la medida en que una institución administrativa se diferencia internamente más y más, surgen problemas de coordinación y de unidad de dirección, y por consiguiente se requiere crear órganos dedicados a este empeño. Y así fue: dos Subsecretarías estaban a cargo de agrupar y coordinar a las direcciones generales; una atendía los asuntos bilaterales, otra los multilaterales. Su perfil organizativo, pues, respondía al tipo de relación exterior del caso. La novedad, sin embargo, fue que, entre las subsecretarías y las direcciones generales se situó a los directores en jefe —en número de cuatro—, para colaborar con el titular del ramo en el estudio y despacho de los asuntos que se les encomendaran, y para supervisar y coordinar el desempeño de las direcciones generales cuya encomienda se les confiara. Hay que resaltar que esta instancia de autoridad era exclusiva de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pues correspondía a sus necesidades y no fue desenvuelta por ninguna otra dependencia de la administración pública.

En contraste con los subsecretarios, cuya agrupación de direcciones generales era fija, para los directores en jefe permaneció abierta en atención a las circunstancias del caso. Así, en tanto que las tres últimas direcciones generales enlistadas se situaron bajo la conducción del subsecretario de Asuntos Multilaterales y Culturales, todas las restantes —más antiguas y desenvueltas— se confiaron al subsecretario de Asuntos Bilaterales, salvo las Direcciones Generales del Ceremonial y de Prensa y Publicidad, que dependían directamente del secretario del ramo. La función de las Subsecretarías, además de asistir al secretario

de Relaciones Exteriores, era la de cumplir tareas propias. Así, el subsecretario de Asuntos Bilaterales presidía a la Comisión del Personal del Servicio Exterior y firmaba los certificados de nacionalidad mexicana. El otro subsecretario, más circunscrito a la noción tradicional del cargo, asistía al titular del ramo en asuntos internacionales, multilaterales y de cultura.

Consultoría Jurídica. Una función similar ejercitaba el consultor jurídico, quien supervisaba y coordinaba el trabajo de la Dirección de Asuntos Jurídicos, al tiempo que asesoraba a los altos funcionarios de la Secretaría en las materias de su ramo.

Consejo Nacional de Comercio Exterior. La antigua Comisión Superior de Comercio se convirtió en el Consejo Nacional del Comercio Exterior. Contaba con una secretaría permanente, dedicada al despacho de los negocios del Consejo, a la cual le tocaba estudiar los asuntos del comercio exterior, proponer la integración de las comisiones de comercio y fungir como Dirección General de Relaciones Comerciales y, por tanto, atender las consultas hechas por las representaciones mexicanas en el exterior.

El desarrollo de la Secretaría seguía centrado en torno a las funciones diplomáticas, consulares y relativas al derecho internacional, de modo que en el centro de su organización seguían desempeñándose las Direcciones del Servicio Exterior, del Servicio Consular, del Ceremonial y de Asuntos Jurídicos. Por consiguiente, las actividades de cada cual variaron por incremento, de modo que la Dirección General del Servicio Diplomático continuaba siendo el canal para la transmisión



Ezequiel Padilla.

de instrucciones a las representaciones en el extranjero, al tiempo que promovía la ejecución de proyectos de asistencia técnica bilateral. También estaba encargada de tramitar los permisos de tránsito para las embarcaciones navales extranjeras, y de sobrevuelo para aeronaves militares por el espacio aéreo nacional. Finalmente, se desempeñaba como Secretaría de la Orden del Águila Azteca y como la sección mexicana de la Comisión México-EUA para el Desarrollo y la Amistad Fronterizos.

La Dirección General del Servicio Consular había asumido la colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional, en lo referente al control de la prestación del servicio militar por parte de los ciudadanos mexicanos que estuvieron fuera del país. Además, protegía a los trabajadores agrícolas emigrantes, representándolos y atendiendo sus solicitudes de legalización y repatriación. Finalmente, desempeñaba la Secretaría de la Comisión Intersecretarial de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social.

Por su parte, la Dirección General de Asuntos Jurídicos tenía como nueva función el trámite de las exenciones fiscales acordadas con base en la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas. Finalmente, la Dirección General del Ceremonial, que dependía del titular del ramo, se encargaba de muchas de las ceremonias en las que participaban altos funcionarios de la Secretaría o el presidente de la República.

En 1970 había varias instituciones de reciente creación.

Dirección General de Límites. Esta dependencia tuvo su origen en la Comisión de Límites y Aguas Internacionales, de la que dimos cuenta en su lugar. Sus deberes eran, principalmente, los concernientes a los asuntos, negociaciones, tratados y convenciones sobre límites y aguas internacionales. Actuaba como órgano técnico consultivo de la Secretaría en sus relaciones con las secciones mexicanas de las Comisiones Internacionales de las mismas materias. Además, colaboraba en las obras públicas que se realizaban en áreas fronterizas y aguas internacionales.

Dirección General de Trabajadores Migratorios. Por idéntico procedimiento incremental, una antigua oficina se tornó en la Dirección General de Trabajadores Migratorios, constituida para atender lo referente a la fuerza laboral de mexicanos en Estados Unidos y proponer los convenios del caso. Representaba a los trabajadores en el extranjero, y efectuaba estudios e investigaciones sobre su situación social y su ubicación geográfica. Es evidente que, en varios aspectos, sus responsabilidades y las de la Dirección General del Servicio Consular se traslapaban, pero no en la

función de secretaría que ejercitaba para la Comisión Intersecretarial de Gobernación y Relaciones Exteriores.

Comisión de Personal del Servicio Exterior. Esta Comisión, cuyo papel era el de someter a la consideración del secretario de Relaciones Exteriores las recomendaciones para el ascenso, traslado, disponibilidad, retiro, medidas disciplinarias, licencias y vacaciones de los miembros de carrera y los empleados de la propia Secretaría, tenía a su cargo el procesamiento de la información sobre vacantes en las categorías de vicecónsul, cónsul de cuarta y tercera; también debía asesorar sobre el ingreso al Servicio Exterior y vigilar la rotación obligatoria del personal de la Secretaría cada cinco años.

El desarrollo externo de la organización de la Secretaría era evidente, pues México contaba con 213 representaciones en otros países y en organismos internacionales. La Secretaría administraba 51 embajadas, cuatro delegaciones permanentes ante organismos internacionales, 14 consulados generales, 38 consulados y 106 consulados honorarios. Las relaciones exteriores habían derivado en la instalación de misiones en otros países, tales como Filipinas, Finlandia, Ghana, Indonesia, Jamaica, Líbano, República Árabe Unida y Turquía. Por su parte, las delegaciones permanentes estaban en la ONU, OEA, UNESCO y FAO.

En 1973 se habían introducido varios cambios en la organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con motivo del desarrollo de nuevas actividades. Por este motivo se formó la Consultoría General en Materia Consular, la cual dependía directamente del secretario del ramo, y se creó la Dirección General de Biblioteca y Archivo. El resto de la estructura administrativa se conservó de un modo similar a 1970, pues las Subsecretarías y la Oficialía Mayor agrupaban un número variable de direcciones generales, toda vez que los dos subsecretarios dejaron de tener cargos específicos. Sin embargo, a ambos se les confiaron tareas concretas, de modo que el primero presidía la Comisión de Personal del Servicio Exterior y atendía los renglones de asuntos jurídicos y organismos internacionales en lo relativo a lo económico y lo legal. El otro subsecretario presidía a la Comisión Interna de Administración y estaba a cargo del despacho de los asuntos de carácter diplomático, consular, cultural, de cooperación técnica y de límites de agülas internacionales, además de representar al país en las reuniones internacionales, cuando así lo decidiera el secretario de Relaciones Exteriores.¹⁵

¹⁵ Dirección General de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. *Manual de Organización del Gobierno Federal*. Dos tomos. Tomo I, pp. 339-354. México, 1973.

La Consultoría General en Materia Consular tenía a su cargo la asesoría consular al titular del ramo, así como a los subsecretarios y al oficial mayor, elaborando al efecto los dictámenes y resoluciones que se le solicitaban.

Uno de los acontecimientos administrativos más importantes de esta época fue el esfuerzo realizado para el mejoramiento de la organización y los sistemas de trabajo en las Secretarías de Estado, amén del interés por superar sus procedimientos de gestión interna. Ello originó una variedad de entidades de desarrollo administrativo en el seno de las Secretarías, departamentos y organismos descentralizadas, como la Comisión Interna de Administración (CIDA), que en la Secretaría de Relaciones Exteriores fue la institución encargada de proponer las reformas necesarias a la administración de la Secretaría, de seleccionar y capacitar al personal adscrito a la misma, y de servir de enlace con la Secretaría de la Presidencia en lo relativo a la uniformidad de las medidas de reforma interna en las dependencias de la administración pública. Su brazo ejecutor era la Unidad de Organización y Métodos, cuyas labores eran los estudios de mejoramiento interior de la administración de la SRE. Esta unidad estaba adscrita a la Dirección General de Cuenta y Administración. También dependiente de ésta se desempeñaba la Unidad de Programación, cuyos deberes eran los de planificar las actividades de la Secretaría, con miras a optimizar los recursos disponibles para los fines que debía atender.

Finalmente, en beneficio de los usuarios de los servicios de la Secretaría, fue constituida la Unidad de Orientación e Información al Público.

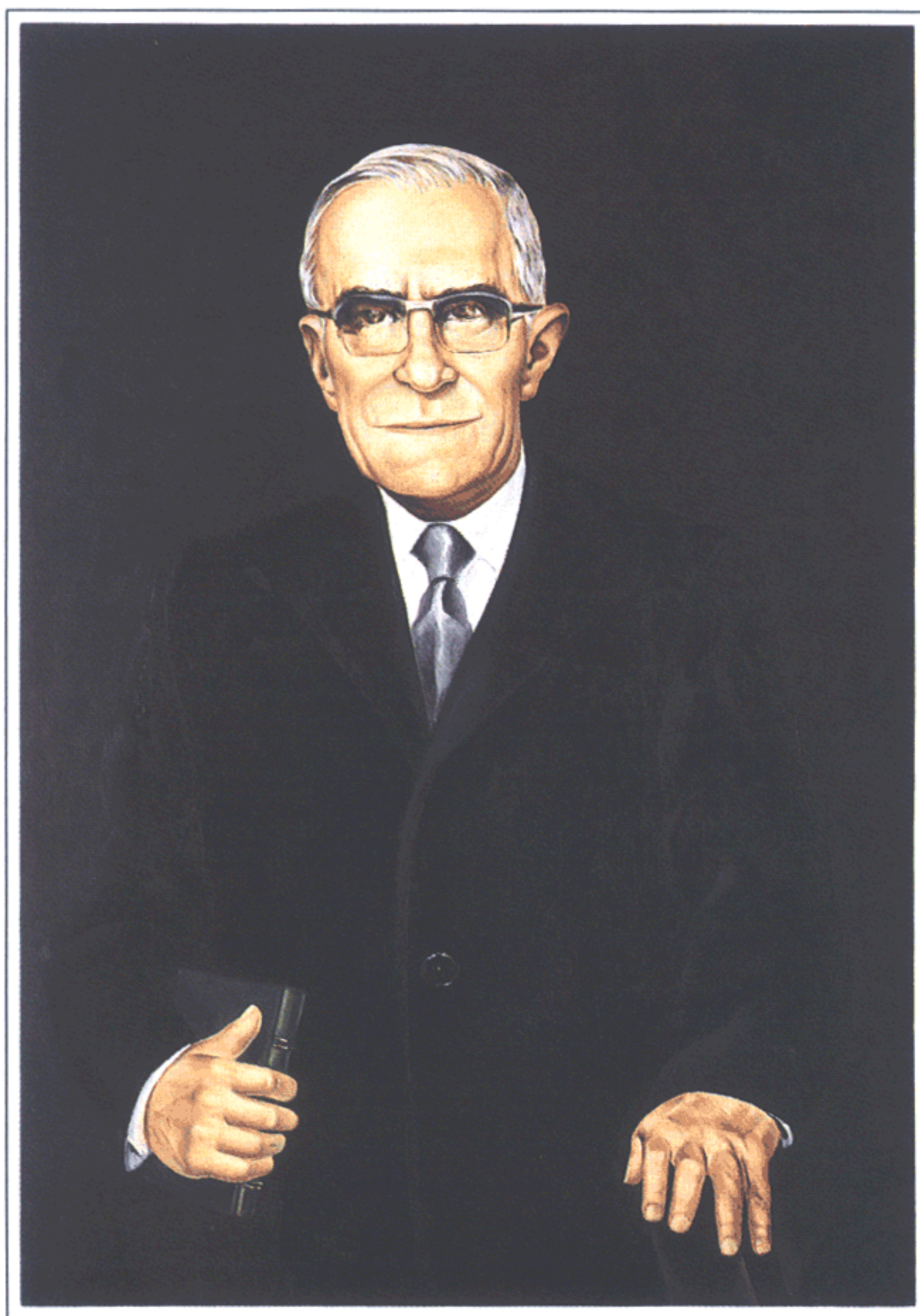
Dentro de las tendencias antes anunciadas, en el sentido de introducir mejoras en la organización y gestión interna de la Secretaría, en 1975 se dio el arreglo interior.¹⁶ Así, a las obligaciones del secretario se añadió la de expedir manuales de organización y procedimientos. También se le asignaron funciones no delegables en sus colaboradores —entre otras muy importantes—, como asistir al presidente de la República en el manejo de las relaciones exteriores, informar a las Cámaras del Congreso acerca de las labores y presidir la Comisión de Administración Interna.

Hay que subrayar que se retornó a la práctica de asignar cargo a los subsecretarios, de modo que había un subsecretario dedicado a asuntos multilaterales y económicos internacionales, cuyas competencias eran colaborar con el secretario en la formulación de los lineamientos generales

¹⁶ Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de septiembre 18 de 1975. *Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. pp. 116-125. 1982.

de la política exterior en asuntos específicos. En esta calidad estaba facultado para dar instrucciones a las direcciones en jefe adscritas a su potestad, particularmente a la de Organismos Internacionales y Asuntos Económicos Internacionales. Además, de él dependía la Comisión de Personal del Servicio Exterior.

Otro subsecretario atendía los asuntos bilaterales, consulares, los de límites y aguas internacionales y los jurídicos, y por lo tanto asistía al titular del ramo en estas materias, particularmente en las relaciones de México con otros Estados, en la cooperación técnica y en el renglón consular. Instruía a las direcciones en jefe de Asuntos Políticos Bilaterales, Consulares y de Límites y Aguas.



José Gorostiza Alcalá.

En enero de 1976 se creó la Subsecretaría de Asuntos y Estudios Internacionales, cuyos deberes no se especificaron, de una manera explícita; además, su título no externaba el objeto de su constitución.¹⁷

Hay que resaltar, como hemos anotado, que los directores en jefe ya no estaban subordinados directamente al secretario, sino a los subsecretarios, y que ahora atendían asuntos específicos de los diversos ramos de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Ahora, con este papel especializado, servían de puente entre las subsecretarías y las direcciones generales que habían pasado a su jurisdicción de competencias. En suma, se habían convertido en un nuevo nivel jerárquico dentro de la organización de la SRE.

Los directores en jefe, además, se transformaron en auxiliares del subsecretario en los ramos tocantes a su cargo, al tiempo que estaban autorizados para dar instrucciones a las direcciones generales. Su nuevo diseño les daba la tarea de coordinación de estas direcciones. Así, la Dirección en Jefe de Asuntos Políticos Bilaterales conducía las labores de las Direcciones Generales del Servicio Diplomático, del Servicio Consular, y de Aguas y Límites Internacionales. Las direcciones en jefe también servían de entidades de estudio para la formación de los lineamientos de la política exterior, en su respectivo ramo.

El director en jefe de Organismos Internacionales dirigía los trabajos de la Dirección General de Organismos Internacionales; el director en jefe de Asuntos Económicos Internacionales, a la Dirección General de Asuntos Económicos Internacionales; el director en jefe de Asuntos Culturales y de Cooperación Técnica Internacional, a la Dirección General del mismo nombre; finalmente el director en jefe de Asuntos Jurídicos coordinaba a la Dirección General del mismo nombre. Sin embargo, en estos casos no existía la necesidad de coordinación, porque sólo había una entidad subordinada y, más bien, parecía tratarse de una duplicación de competencias y funciones.

Para entonces ya estaba en operación el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, que en su origen había sido creado para ofrecer cursos de capacitación al personal del Servicio Exterior y de la Secretaría, y para realizar funciones de investigación en el campo de las relaciones

¹⁷ Decreto por el que se reforman varios artículos del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de enero 8 de 1976. *Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. pp. 127-128. México, 1982.

internacionales. Se desempeñaba como centro de intercambio académico y coordinaba el laboratorio de idiomas.

En estos días la Secretaría de Relaciones Exteriores ya mostraba una acusada diferenciación de funciones, que repercutía en la creación de nuevos organismos con un carácter especializado. Así, en 1977 la antigua Dirección en Jefe de Asuntos Culturales y de Cooperación Técnica Internacional se subdividió en tres nuevas entidades: las Direcciones en Jefe de Cooperación Internacional; de Planeación y Asuntos Técnicos; y de Relaciones Culturales y Publicaciones. Al mismo tiempo, las Subsecretarías volvieron a desempeñarse sin cargo preciso; y se nombraron A, B y C, respectivamente.¹⁸

Además, se crearon nuevas dependencias, como la Coordinación Ejecutiva de Cooperación Internacional para el Desarrollo, dedicada a atender las consultas que se suscitaban desde el interior de la Secretaría y todo lo relativo a los programas de cooperación con miras al desarrollo. Una de sus funciones esenciales era servir de enlace entre el Gobierno Mexicano y el sector privado en todo lo referente a las relaciones entre México y otros países. Esta coordinación fue diseñada, además, como un nuevo nivel jerárquico, con objeto de armonizar las labores de dos direcciones en jefe: de Cooperación Internacional y de Relaciones Económicas Internacionales. En cuanto a éstas, la recién creada Dirección en Jefe de Relaciones Culturales y Publicaciones tenía como tarea efectuar los estudios necesarios para nutrir de información los lineamientos de la política exterior en materia de intercambio cultural, además de asistir al subsecretario a la que estuviera adscrita en lo concerniente a su ramo y dirigir las tareas de las Direcciones Generales de Relaciones Culturales y Archivo.

La Dirección en Jefe de Asuntos Especiales atendía nuevos deberes emergentes del progreso civil y político del mundo, particularmente los derechos humanos y la seguridad social, además de otras materias, tales como el combate al consumo de estupefacientes y la promoción del turismo. De ella no dependía ninguna dirección general. Finalmente, la Dirección en Jefe de Planeación y Asuntos Técnicos, cuya constitución respondía a la emergencia y desarrollo de un temario que había adquirido una trascendencia internacional sin precedentes, asistía al secretario, a los subsecretarios y al oficial mayor en las labores relativas al medio ambiente, salud, recursos naturales, nuevas fuentes de energía, propiedad intelectual

¹⁸ Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de septiembre 20 de 1977. *Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. pp. 130-138. 1982.

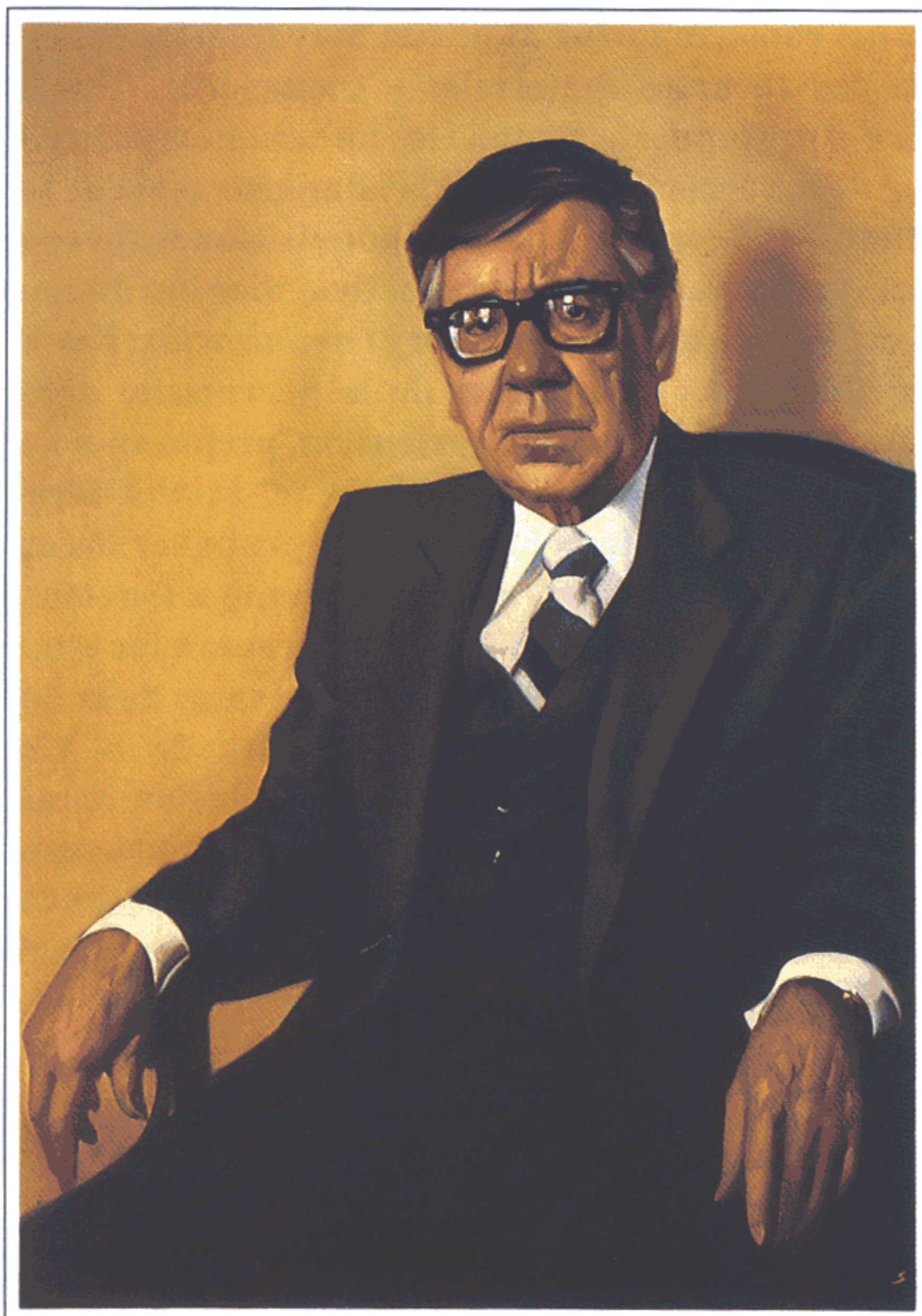
y transferencia de tecnología. Bajo su custodia se desempeñaba la Unidad de Informática y la Dirección General de Energéticos.

Esta última era una innovación dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta dirección general representa un caso típico de cómo un insumo de los procesos internacionales se transforma en una función de la política exterior y, por tanto, en una entidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Así, procesaba la información que brotaba de las reuniones internacionales sobre energéticos, promovía el comercio exterior de energéticos para instituciones gubernamentales y privadas, registraba los acuerdos internacionales sobre la materia y coordinaba todas las negociaciones que derivaran en convenios sobre este ramo.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, como lo hemos hecho notar varias veces, se configuró alrededor de las dos actividades primigenias de la política exterior: la diplomacia y la función consular. El órgano responsable de la primera se llamaba ahora Dirección General de Asuntos Diplomáticos; la institución responsable de la segunda era la Dirección General de Asuntos Consulares. En paralelo se había venido desempeñando la Comisión de Personal del Servicio Exterior, cuyos deberes se habían desprendido de la primera, y que en 1977 contaba con la asistencia de la Dirección General del Servicio Exterior.

Dirección General del Servicio Exterior. El servicio diplomático y consular, además de compartir funciones con las dos dependencias mencionadas, se coordinaba con esta dirección general en lo referente al Servicio Exterior como cuerpo. Esta dirección general actuaba sobre sus miembros, no sobre las embajadas y consulados como organizaciones. Le tocaba instruir al Servicio Exterior, llevar el registro de sus miembros, y fungir como Secretaría de la Comisión de Personal del Servicio Exterior. Hay que anotar que, además, la creación de esta dirección general obedecía a que la extensión de las representaciones en los organismos internacionales había exployado los deberes del Servicio Exterior más allá de las tradicionales faenas que se desempeñaban en embajadas y consulados. También inspeccionaba a estos últimos, cuidaba de los miembros del Servicio y de sus familiares en los países del caso y fungía como procuraduría ante autoridades y organismos del gobierno. Finalmente, informaba a la Comisión acerca de todo lo referente a los cambios y promociones de los servidores públicos del exterior.

Hay que consignar, finalmente, que dentro de la SRE se formó una Unidad de Servicios Sociales y una más de Conferencias, para atender dentro de sus respectivos objetos las tareas del caso. Con un propósito similar se crearon delegaciones de la Secretaría en el interior del país,



Santiago Roel García.

dedicadas a expedir pasaportes y a servir de enlace con las Direcciones Generales de Asuntos Consulares y Jurídicos.

En 1978 fue creada una nueva Subsecretaría, con la letra D, que se vino a sumar a las tres anteriores, así como la Dirección en Jefe de Administración y la Dirección General de Programación, Organización y Evaluación.¹⁹ La Dirección en Jefe de Administración fue facultada

para organizar, coordinar y controlar las actividades administrativas de la

¹⁹ Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de marzo 16 de 1978. *Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. pp. 140-148. 1982.

Secretaría, así como reportar al oficial mayor sobre estas materias y administrar los recursos materiales y financieros. También ejercía control sobre el presupuesto, dictaba los lineamientos para el desempeño del personal de la Secretaría, atendía la administración de personal y se encargaba de todo lo concerniente a las adquisiciones, los contratos y los servicios necesarios para nutrir a las actividades institucionales.

Dirección General de Programación y Organización. Fue creada para diseñar los objetivos y programas de la Secretaría, determinar los recursos necesarios al efecto y, por extensión, preparar el anteproyecto de presupuesto de la institución. Asimismo, estaba facultada para estudiar la organización de la Secretaría y proponer los cambios que juzgara convenientes, lo mismo que lo referente a sistemas y procedimientos de trabajo. Se le encargó todo lo referente a las estadísticas, así como el seguimiento y evaluación de los programas de la dependencia. Finalmente, actuaba como secretaria técnica de la Comisión de Administración y Programación. Esta misma Comisión, antaño conocida como CIDA, añadió a sus deberes los relativos a la programación y la evaluación desde el ángulo formulativo y para la concertación de voluntades de los diferentes funcionarios con autoridad de la Secretaría.

5. Transformación de la administración pública en 1976 y su impacto en la Secretaría de Relaciones Exteriores

En diciembre de 1976 se volvió a verificar una nueva alteración del estado que guardaba la administración pública. Este cambio significó una transformación muy significativa, que repercutió tanto en las Secretarías de Estado como en los organismos descentralizados y las empresas públicas.²⁰ Entre otras novedades se estableció que las dependencias que estaban bajo la autoridad directa del presidente de la República funcionarían como unidades de coordinación y responsabilidad de los sectores en que se organizaría la administración pública; es decir, planificarían y conducirían las acciones de los diversos organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. Por primera vez en la historia de la Administración Pública Mexicana

²⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre 22 de 1976. México, Talleres Gráficos de la Nación. 1977. Alejandro Carrillo Castro. *La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. México, 1977.

un mismo ordenamiento incluía dentro de su seno tanto a estos últimos como a las Secretarías y Departamentos de Estado, tal como lo había sugerido Gabino Fraga en 1958.

Como una modalidad de la delegación de funciones, se introdujo la desconcentración administrativa para el despacho de los negocios públicos relativos a las cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales y otros más que se verificaban en distintos puntos del territorio nacional.

Muy significativa fue la reestructuración de competencias entre las dependencias de la administración pública la cual, sin antecedentes de esta magnitud, encarnó en la fusión de dos de ellas para formar a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Significó también la traslación de ramos de una a otra, como el caso de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, beneficiada con el renglón de industria, procedente de la Secretaría de Comercio, que se ciñó a la materia propiamente mercantil, en sus aspectos de producción, consumo y orientación al consumidor. Los vientos de cambio surtieron también efecto en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual asumió a la marina mercante, la provisión de infraestructura y la administración de puertos, antaño en manos de la Secretaría de Marina. Finalmente, asimilando renglones tales como la vivienda, el urbanismo y los centros urbanos, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas enriqueció su abanico de competencias, pues antes sólo comprendía a estas últimas, las obras públicas. Para concentrar todo lo referente a las pesquerías, fue creado el Departamento de Pesca, y para ejercitar funciones de presupuestación, control y evaluación fue instituida la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Dentro de este ambiente de transformaciones, aquellas dependencias muy consolidadas con base en su perfil de competencias y de una larga tradición de desempeño, sufrieron poco o ningún cambio en sus atribuciones. Una de ellas fue la Secretaría de Relaciones Exteriores. En lo general, las competencias que se le otorgaron en 1958 continuaron bajo su jurisdicción en 1976, salvo que en adelante se mandó que, en lo relativo a extradiciones, tratados y exhortos internacionales, debía ejercitar sus acciones en coordinación con la Procuraduría General de la República.

Segregación del ramo del comercio exterior. La Secretaría de Relaciones Exteriores dejó de auxiliar a la Secretaría de Turismo en la promoción de este ramo y, en definitiva, cesaron sus facultades para ejercitar acciones en beneficio del comercio exterior, pues la

Secretaría de Comercio concentró todo lo referente a este renglón.²¹ Esto último debe ser destacado, habida cuenta que la protección del comercio exterior había sido, desde 1821, una de sus funciones primigenias y de mayor relevancia. La segregación de esta responsabilidad, obviamente, repercutió en los organismos de la Secretaría de Relaciones Exteriores que de antiguo desempeñaba labores consulares relacionadas con el comercio exterior.

6. Reorganización de la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1979: la configuración regional

En 1979 se llevó al cabo una trascendental reforma en el seno de la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuya base fue la configuración regional de una subsecretaría y la creación de cinco direcciones generales regionales. Se trató, asimismo, del reflejo de un desarrollo organizativo diferenciado sin precedentes, pues estas nuevas dependencias vinieron a convivir con otras muchas de antigua fundación dentro de la Secretaría. Las direcciones en jefe, por su parte, fueron reducidas a tres, y sus encargos diseñados en paralelo a los de las subsecretarías. Además de las diferencias entre estas direcciones generales, se hizo una reclasificación de las unidades de la Secretaría, que también contemplaba la existencia de Delegaciones y Comisiones.²²

Las subsecretarías fueron diseñadas como entes de coordinación y control de las dependencias a ellas adscritas, así como para formular los programas de su circunscripción funcional y el presupuesto correspondiente. Estas subsecretarías eran las siguientes:

- Subsecretaría de Relaciones Exteriores.
- Subsecretaría de Asuntos Multilaterales.
- Subsecretaría de Asuntos Culturales.
- Subsecretaría de Asuntos Económicos.

²¹ José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lozano Hernández, *Nueva Administración Pública Federal*. Editorial Tecnos. pp. 43-44. México, 1978. Jacinto Faya Viesca, *Administración Pública Federal: nueva estructura*. Editorial Porrúa. pp. 243-255. México, 1979.

²² Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de octubre 15 de 1979. *Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. pp. 150-160. 1982. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. *Directorio de la Administración Pública Centralizada*. pp. 5-11. México, 1977.

La nomenclatura aplicada a la primera subsecretaría fue un exceso, pues el todo lo asumió una parte. Es evidente que los asuntos multilaterales son, de suyo, relaciones exteriores, igual que los culturales y los económicos.

Las direcciones en jefe eran las siguientes:

- Dirección en Jefe para Asuntos Bilaterales.
- Dirección en Jefe para Asuntos Multilaterales.
- Dirección en Jefe para Asuntos Económicos.

La primera dirección en jefe fungía como asistente del secretario y del primer subsecretario en las relaciones que México sostenía con otros países, y proponía las líneas de la política exterior en estas relaciones. Esta importante dependencia, por tanto, coordinaba a las direcciones generales regionales entre sí —que estaban bajo su autoridad— con las otras dependencias de la Secretaría. El director en jefe de Asuntos Multilaterales sólo asistía al segundo subsecretario, y únicamente en lo referente a la participación y presencia de México en los organismos internacionales. Dependían de él varias direcciones generales, a las cuales también daba instrucciones en los campos de sus competencias. Esta misma función tenía el director en jefe de Asuntos Económicos, el cual, además, auxiliaba al subsecretario correspondiente en lo relativo a los programas de cooperación técnica y científica que se preparaban en beneficio del gobierno y el sector privado.

Direcciones generales regionales. Fueron creadas para preparar opciones de política exterior y participar en la elaboración de programas referentes a la misma, es decir, como instituciones dedicadas a la elaboración y análisis de políticas de lo exterior. Estas tareas exigían que la formación de la política exterior se ajustara al nivel e intensidad de las relaciones exteriores; por lo tanto, estas dependencias debían obtener la información conveniente para nutrir esta formación de políticas. Practicaban un ejercicio prospectivo sobre el desarrollo del proceso y los acontecimientos de los países de las regiones correspondientes, mediante procedimientos de análisis y evaluación. Asimismo, realizaban una evaluación continua de los programas, lineamientos y acciones de las misiones diplomáticas, y proponían los ajustes necesarios. Ellas mismas eran conducto para la transmisión de instrucciones a los titulares de las oficinas del Servicio Exterior.

Además, las direcciones generales regionales atendían tareas tradicionales, como el trámite para que naves de guerra extranjeras transitaran

por aguas nacionales, y a la inversa, así como las autorizaciones para el aterrizaje y sobrevuelo de naves mexicanas militares. Las direcciones generales regionales eran las siguientes:

- De América del Norte.
- De América Latina y del Caribe.
- De Europa Occidental.
- De Europa Oriental y de la URSS.
- De Asia, África y Oceanía.

En 1979 había 18 direcciones generales, aparte de las anteriores, de las cuales siete habían sido recientemente creadas. Las que ya existían eran las siguientes:

- Asuntos Consulares.
- Servicio Exterior.
- Asuntos Jurídicos.
- Protocolo.
- Límites y Ríos Internacionales.
- Archivo, Biblioteca y Publicaciones.
- Asuntos Consulares.
- Cooperación Técnica Internacional.
- Información y Difusión.
- Programación, Organización e Informática.
- Administración.

Las de reciente creación eran éstas:

- Tratados.
- Naciones Unidas.
- Organismos Especializados de la ONU.
- Organismos Regionales.
- Conferencias y Organismos Autónomos.
- Relaciones Económicas Bilaterales.
- Relaciones Económicas Multilaterales.

Extinción de la Dirección General del Servicio Diplomático. Una baja sensible fue la Dirección General del Servicio Diplomático. Algunas de sus funciones pasaron a la Dirección General de Tratados, entre ellas la guarda del Gran Sello de la Nación y la preparación de cartas de gabinete y cancillería. Sin embargo, esta última dependencia tenía



Bernardo Sepúlveda Amor.

una función diferente, relacionada esencialmente con lo referente al temario de los tratados, intervenía en todo lo incumbente a los mismos y llevaba su registro. La Dirección General de las Naciones Unidas formulaba las directrices en que se fundaba la participación de la Secretaría dentro de la ONU y preparaba la información necesaria para fundar esta participación, lo mismo que la de otras instituciones del Gobierno de México. Coordinaba, asimismo, las acciones de la misión en dicho organismo. Idéntica función ejercitaba la Dirección General de Organismos Especializados de la ONU, en su campo de competencias. La Dirección General de Organismos Regionales se abocaba a lo relativo a la Organización de Estados Americanos. La Dirección General de

Conferencias y Organismos Autónomos actuaba de la misma manera, pero con relación a los organismos internacionales gubernamentales ajenos a los anteriores.

La Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales estaba dedicada al desarrollo de actividades relacionadas a los convenios de cooperación económica bilateral y con las comisiones mixtas, así como a promover el comercio exterior. Los ámbitos prioritarios de sus acciones eran los alimentos, el empleo, los recursos no renovables y los bienes de capital. Por su parte, la Dirección General de Relaciones Económicas Multilaterales coordinaba las tareas de las delegaciones mexicanas que acudían a las reuniones económicas internacionales de carácter multinacional y participaba en las negociaciones que se verificaban sobre convenios internacionales de productos básicos.

Finalmente, para desahogar el despacho de un número creciente de pasaportes, fueron establecidas las primeras delegaciones urbanas de pasaportes en las delegaciones políticas Gustavo A. Madero y Miguel Hidalgo, en el Distrito Federal.

Estos años fueron de cambios incesantes en la organización de la Secretaría, pues un año después de haber sido reorganizada en su conjunto, en 1979, se constituyeron dos nuevas direcciones generales.²³ La antigua dependencia encargada de las labores consulares se convirtió en Dirección General de Pasaportes y Servicios Consulares, confiándosele la vigilancia de las oficinas consulares establecidas en el extranjero y de las delegaciones de la Secretaría en el país, además de dar las instrucciones correspondientes a las mismas. En lo general, la nueva institución fue el resultado de una recomposición de la antigua Dirección General de Servicios Consulares, la cual se escindió en aquella y en la Dirección General de Protección. La labor protectora de esta última, antaño desempeñada por la Dirección General de Servicios Consulares, incluía también a los trabajadores migratorios desde que salían del país, así como su representación, cuidado y control estadístico.

Entre 1980 y 1985 se instalaron más delegaciones urbanas en el Distrito Federal, particularmente en las delegaciones políticas Venustiano Carranza, Benito Juárez y Cuauhtémoc, así como en varias ciudades del país: Villahermosa, Toluca, Naucalpan, Torreón, Tapachula y Mérida.

²³ Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de noviembre 12 de 1980. *Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. pp. 162-163.1982.

7. Reestructuración de la administración pública en 1982 y su repercusión en la Secretaría de Relaciones Exteriores

A finales de 1982 se llevaron al cabo nuevos cambios en la administración pública, los cuales se plasmaron en el tránsito de competencias de unas Secretarías de Estado a otras, la transformación sustancial de algunas y el nacimiento de otras más.²⁴ Dentro de las novedades destaca la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como la transformación de la antigua Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial en Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. En paralelo, debido al proyecto de fortalecer la capacidad de gestión y participación de los gobiernos estatales y municipales, a los cuales se descentralizaron los programas de vivienda y de agua y alcantarillado, se instituyó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Por extensión, todo el ramo de obras públicas retornó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En cuanto a la Secretaría de Relaciones Exteriores, su campo de competencias no tuvo mayor alteración, pero hay que consignar que se añadió a sus deberes la facultad de coordinar las actividades exteriores que tocaran a otras dependencias de la administración pública, además de las propias, relativas a la conducción de la política exterior. Las demás atribuciones, como mencionamos, no sufrieron mayores alteraciones.

A partir de 1984, la Secretaría de Relaciones Exteriores, como otras dependencias de la administración pública, sufrió un proceso de pérdida organizativa debido al programa de austeridad presupuestal puesto en práctica por el Gobierno Federal. El programa de ajuste dio el siguiente resultado: extinción de la Subsecretaría de Asuntos Económicos y de la Dirección General de Planeación; cambio de nombre de la Subsecretaría de Planeación y Asuntos Culturales, por el de Subsecretaría de Cooperación Internacional; supresión de tres direcciones generales, cuyo monto organizativo se calculó en un 11.5% del total de la Secretaría; traslado de las direcciones generales subsistentes de la subsecretaría extinta a las tres subsecretarías restantes.²⁵

²⁴ Presidencia de la República. Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre 23 y 29 de 1982. México, 1983.

²⁵ Dirección de Presupuesto. *Evolución y estructura administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, pp. 132-142. Ignacio Pichardo Pagaza. *Introducción a la Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. Dos tomos. Tomo I, pp. 333-335. México, 1984.

Estos cambios resituaron a la Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales en la Subsecretaría de Relaciones Exteriores; la de Relaciones Económicas Multilaterales pasó a la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales; y la de Cooperación Técnica Internacional a la Subsecretaría de Cooperación Internacional.

La estructura completa de la SRE en 1987, además de las mencionadas tres subsecretarías y de la oficialía mayor, incluía las direcciones generales: para América del Norte; para América Latina y el Caribe; para Europa Occidental; para Europa Oriental y la URSS; para Asia, África y Oceanía; de Protección y Servicios Consulares; de Servicio Exterior; de Asuntos Jurídicos; de Límites y Ríos Internacionales; de Relaciones Económicas Bilaterales; para la Organización de las Naciones Unidas; de Organismos Internacionales; de Relaciones Económicas Multilaterales; de Cooperación Técnica Internacional; de Asuntos Culturales; de Archivo, Biblioteca y Publicaciones; de Programación, Organización y Presupuestos; de Recursos Humanos y Servicios Sociales; de Recursos Materiales y Servicios Generales; de Protocolo, y de Comunicación Social. Además, contaba con la Consultoría Jurídica y la Contraloría Interna, las delegaciones en los estados y en el Distrito Federal, y las secciones mexicanas de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Estados Unidos, y de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala. Naturalmente, continuaba en funciones el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.

Para estas fechas, la Secretaría de Relaciones Exteriores había tenido, a pesar de estas reducciones, un incremento de actividades que se diversificaba en 60 embajadas, 25 consulados generales, 32 consulados de carrera, 60 secciones consulares, 103 consulados honorarios y siete delegaciones permanentes.