

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

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

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

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

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

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



Félix Zuloaga.

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

1. Acciones y proyectos monárquicos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Manuel Díez de Bonilla.

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

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

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

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

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

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

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

2. El Segundo Imperio

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Maximiliano de Habsburgo, emperador de México.

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

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

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

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

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

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

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

3. El Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina

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

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

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

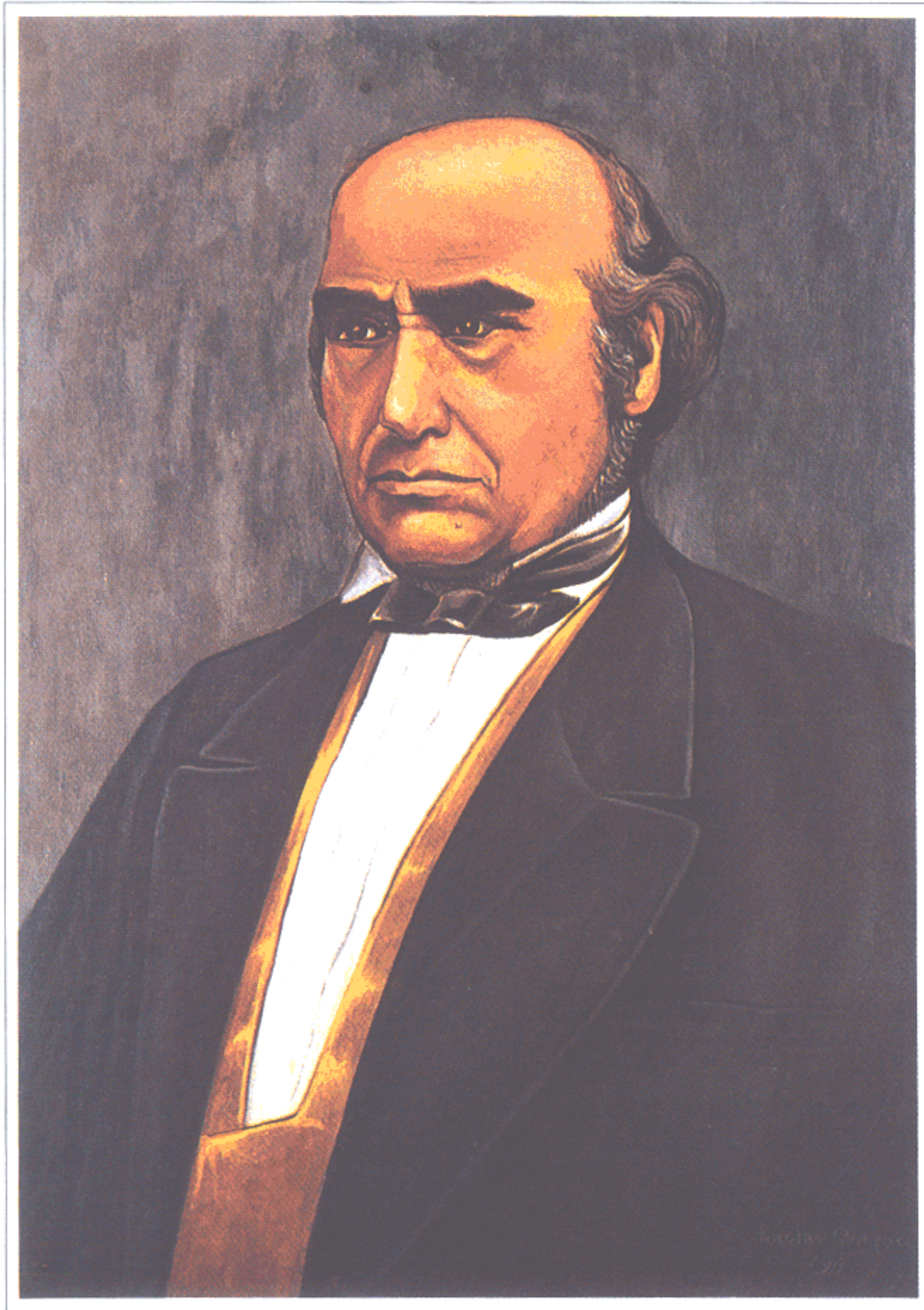
Mas, en lo particular, tocaba al Ministerio el control de las misiones diplomáticas, las legaciones, consulados generales, consulados y viceconsulados, las agencias confidenciales y la gestión interna de sus asuntos. Quedaban fuera de sus competencias el ceremonial y la Cancillería, que como advertimos,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

La organización del Ministerio era la siguiente:

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

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

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



José Fernando Ramírez.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Casa Municipal.

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

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

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

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

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

El Cuerpo Consular. Estaba integrado de la siguiente manera:

- Cónsules generales.
- Cónsules.
- Vicecónsules.²⁰

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

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

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

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

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

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

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

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