

**Capítulo VII . CONSOLIDACIÓN DE LA SECRETARÍA
DE RELACIONES EXTERIORES (1891-1917) .**

- 2. Transformaciones en la Secretaría de Relaciones
Exteriores..... 185**
- 3. Organización de la Secretaría en 1895 188**

Constitucionalista, dentro de la Secretaría de Guerra y Marina.⁶ La Secretaría de Relaciones Exteriores del régimen constitucionalista conservó intacto el abanico de atribuciones establecido en 1891, tal como lo reseñaremos más adelante.

El Gobierno de la Convención de Aguascalientes. Como es sabido, tras el triunfo constitucionalista sobre Victoriano Huerta, los vencedores se desunieron y crearon dos Gobiernos. Uno lo encabezaba Carranza y el otro era el de la Convención de Aguascalientes, nacida precisamente para desconocer al régimen del antiguo gobernador de Coahuila. La Convención trajo varias novedades, como el régimen convencionista mismo, además de la creación, en diciembre de 1914, de la Secretaría de Agricultura y Colonización, que poco antes había cambiado su denominación a Secretaría de Fomento, Industria y Comercio. El resto de la administración pública convencionista permaneció igual, y dentro de ella la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Los secretarios de Relaciones Exteriores de la Convención de Aguascalientes fueron José Ortiz Rodríguez e Ismael Palafox, en calidad de oficiales mayores encargados del Despacho, e Ignacio Borrego como su titular. Se desempeñaron de enero lo. de 1915 a noviembre 26 de 1916.

2. Transformaciones en la Secretaría de Relaciones Exteriores

Si bien es cierto que la gran novedad en 1891 fue la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, dentro de los aspectos de reforma interna de las Secretarías lo más destacable fueron los cambios efectuados en la Secretaría de Relaciones Exteriores. De acuerdo con la nueva disposición, los negocios públicos a su cargo eran los siguientes:

- Correspondencia a la propia Secretaría.
- Relaciones con las naciones extranjeras.
- Conservación de tratados autógrafos de los documentos diplomáticos y de las cartas geográficas referidas a los límites de la República.

⁶ Decreto que crea ocho Secretarías de Estado adscritas a la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista, de diciembre 3 de 1913, Secretaría de la Presidencia. *México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Tomo V, volumen II, pp. 323-326.

- Legaciones y consulados.
- Extradiciones.
- Legalización de firmas de documentos que produzcan efectos en el exterior y de documentos del exterior que tengan efecto en la República.
- Nombramiento y renuncia de los secretarios de Estado.
- Gran Sello de la Nación.
- Ceremonial.
- Archivo General de la Nación.

Es observable la concentración mayor de la Secretaría en los asuntos de su ramo, en contraste con la situación de 1861 y, más allá, en comparación con 1853. Tal como lo apunta Manuel Cruzado, “en efecto, conforme a la distribución actual, se detallan con más precisión los asuntos que corresponden a la Secretaría de Relaciones”. Sin embargo, mantiene a su cargo faenas domésticas, además de lo relativo al nombramiento de los secretarios de Estado.

Hemos dejado para este apartado el tema del subsecretario, pues fue la Secretaría de Relaciones Exteriores la que inauguró la institución de este servidor público. En febrero de 1884, la Secretaría, por medio de una circular y de su propio reglamento, transmitió la disposición relativa a la sustitución del cargo de oficial mayor por el de subsecretario, ofreciéndose como argumento su condición de secretario interino, en sustitución del titular y, por consiguiente, porque autorizaba con su firma leyes, decretos y órdenes del Ejecutivo. Así, a partir de la SRE, en los reglamentos



Bernardo Reyes.

interiores de las Secretarías de Estado se generalizó la institución de los subsecretarios y se les fijó como deberes sustituir a los secretarios en ausencias, despachar los asuntos internos de la Secretaría, cuidar el orden en la oficina, asegurar el trabajo adecuado de los dependientes de la misma y ajustarse a los reglamentos administrativos.⁷

El desempeño de la SRE entre 1891 y 1917 tiene dos períodos claramente diferenciados. El primero, que abarca de 1891 a 1910, está caracterizado por la consolidación de la Secretaría dentro del estable orden porfiriano; el segundo, que comprende de 1910 a 1917, refleja el cambio profundo producido por la Revolución y por su choque contra el porfirismo y la usurpación, así como las desavenencias surgidas en su seno. Como lo advertimos, hubo dos Secretarías durante la lucha entre el constitucionalismo y la usurpación, y dos también cuando lucharon Carranza y la Convención de Aguascalientes.

CUADRO 14

TITULARES DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES EN LA PRESIDENCIA DE FRANCISCO I. MADERO (Noviembre 6 de 1911-febrero 18 de 1911)

TITULARES	PERÍODO DE GESTIÓN
Manuel Calero	De noviembre 6 de 1911 a abril 9 de 1912
Pedro Lascuráin	De abril 9 de 1912 a diciembre 4 de 1912
Julio García *	De diciembre 4 de 1912 a enero 15 de 1913
Pedro Lascuráin	De enero 16 de 1913 a febrero 18 de 1913

* Oficial mayor encargado del Despacho.

FUENTE: Secretaría de Relaciones Exteriores. *Secretarios y encargados del Despacho de Relaciones Exteriores: 1821-1973*.

La disyuntiva se resolvió en 1917, a partir de la Constitución Política, la cual, como producto del movimiento revolucionario, confió en el Estado una diversidad de deberes que hicieron que, desde entonces, su perímetro de actividad se desarrollara prodigiosamente. El Estado mismo transfor-

⁷ Cruzado, *op. cit.*, pp. 116-117.

mó su perfil y, por consiguiente, la política exterior sufrió una gran transformación, en la medida en que las nacionalizaciones de los ferrocarriles y la industria petrolera, y la asunción gradual de la producción eléctrica significaron focos de tensión y temas de negociación con las potencias extranjeras.

3. Organización de la Secretaría en 1895

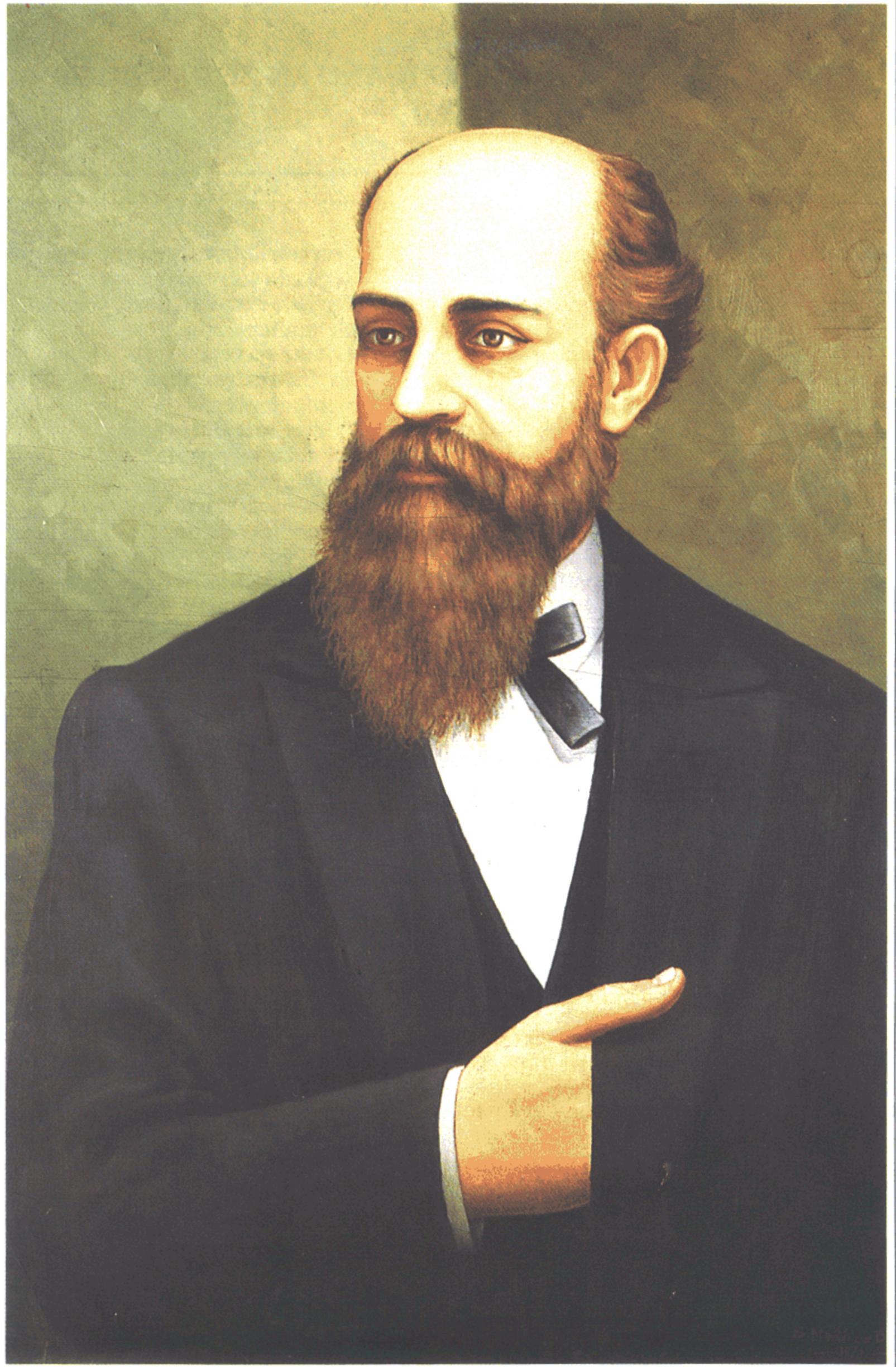
En 1895, la Secretaría de Relaciones Exteriores había adquirido plena madurez. Para entonces, el secretario del ramo era asistido por un subsecretario —que sustituía al antiguo oficial mayor.⁸ Continuaba organizada con base en la configuración seccional:

- Sección de América, Asia y Oceanía.
- Sección de Europa y África.
- Sección Consular.
- Sección de Cancillería.
- Sección de Archivo y Biblioteca.

Tal como puede observarse, fundamentalmente mantenía su trazo organizativo original, pero su esquema geográfico había tenido algunas modificaciones de importancia. Asia, antaño en la jurisdicción de Europa junto con África, dependía ahora de la Sección de América, cuyos alcances se habían extendido hasta Oceanía. Además, la Sección de Cancillería se independizaba del Archivo y la Biblioteca, que formaban una sección separada. Hay que destacar, finalmente, que se había abandonado el sistema departamental y regresado al más sencillo y elemental de secciones.

La Sección de América, Asia y Oceanía estaba encabezada por un jefe, que era auxiliado por tres oficiales y dos escribientes. La Sección de Europa tenía una planta similar, pero su oficial primero servía como introductor de los ministros extranjeros, y tenía adicionalmente a un empleado meritorio. Por su parte, la Sección Consular disponía de un jefe, tres oficiales, tres escribientes y un meritorio, en tanto que la Sección de Cancillería, además de su cabeza, disponía de un oficial y de un oficial especializado en estadística y otro en caligrafía; su planta se completaba con dos escribientes, dos traductores —uno del alemán y otro del inglés— y un meritorio.

⁸ Personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *Boletín Oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. Tomo I, número 2. pp. 126-128. Diciembre 1o., 1895.



Matías Romero.

CUADRO 15

CUERPO DIPLOMÁTICO MEXICANO EN EL EXTERIOR
(1895)

PAÍS	NOMBRE	CARGO
Guatemala	José Godoy	Secretario, encargado de negocios
	Luis Ricoy	Segundo secretario
España y Portugal	Vicente Riva Palacio	Enviado extraordinario y ministro plenipotenciario
	Francisco de Icaza	Primer secretario
Estados Unidos	Matías Romero	Enviado extraordinario y ministro plenipotenciario
	Miguel Covarrubias	Primer secretario
	Edmundo Plaza	Segundo secretario
	Enrique Santibáñez	Taquígrafo
	Adolfo Múgica	Tercer secretario
	Ramón Pacheco	Tercer secretario
	José Romero	Agregado
Francia	Antonio Mier y Celis	Enviado extraordinario y ministro plenipotenciario
	Gustavo Baz	Primer secretario
	Gabriel Olarte	Segundo secretario
	Francisco Rincón G.	Agregado
	Eustaquio Escandón	<i>Ibid.</i>
	Ramón Fernández, hijo	<i>Ibid.</i>
	Manuel García Torres	<i>Ibid.</i>
Bélgica	Jesús Zenil	Encargado de negocios interino
	Miguel de Béistegui	Segundo secretario
Inglaterra	Manuel Iturbe	Enviado extraordinario y ministro plenipotenciario
	Cayetano Romero	Primer secretario
	Luis Torres Rivas	Segundo secretario
	Valentín Gómez Farías	Agregado
	Francisco García	Agregado militar
	Gustavo Pacheco	<i>Ibid.</i>
Alemania	Federico Larrainzar	Encargado de negocios interino
	Florencio Iturralde	Agregado
	Bodo von Glümer	Agregado militar
	Leopoldo Cervantes	<i>Ibid.</i>
Italia	Gonzalo Esteva	Ministro residente
	Salvador Cañedo	Primer secretario
	Gonzalo Esteva, hijo	Agregado
Japón	Mauricio Wollheim	Encargado de negocios
	Luis Prado	Segundo secretario, Canciller
Rusia	Pedro Rincón Gallardo	Enviado extraordinario y ministro plenipotenciario

FUENTE: Personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *Boletín Oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores.*

Por su parte, la Sección de Archivo y Biblioteca, configurada organizativamente de manera similar a las anteriores, contaba con un bibliotecario, en tanto que el Archivo General de la Nación disponía de un paleógrafo y un escribiente paleógrafo. Esta sección era distinta al Archivo General de la Nación, pues cada cual tenía jefatura y planta propias. Además, contaba con una mesa de partes y otra mesa más para los negocios de límites y consultoría. Disponía, asimismo, del servicio y de un número de empleados meritorios.

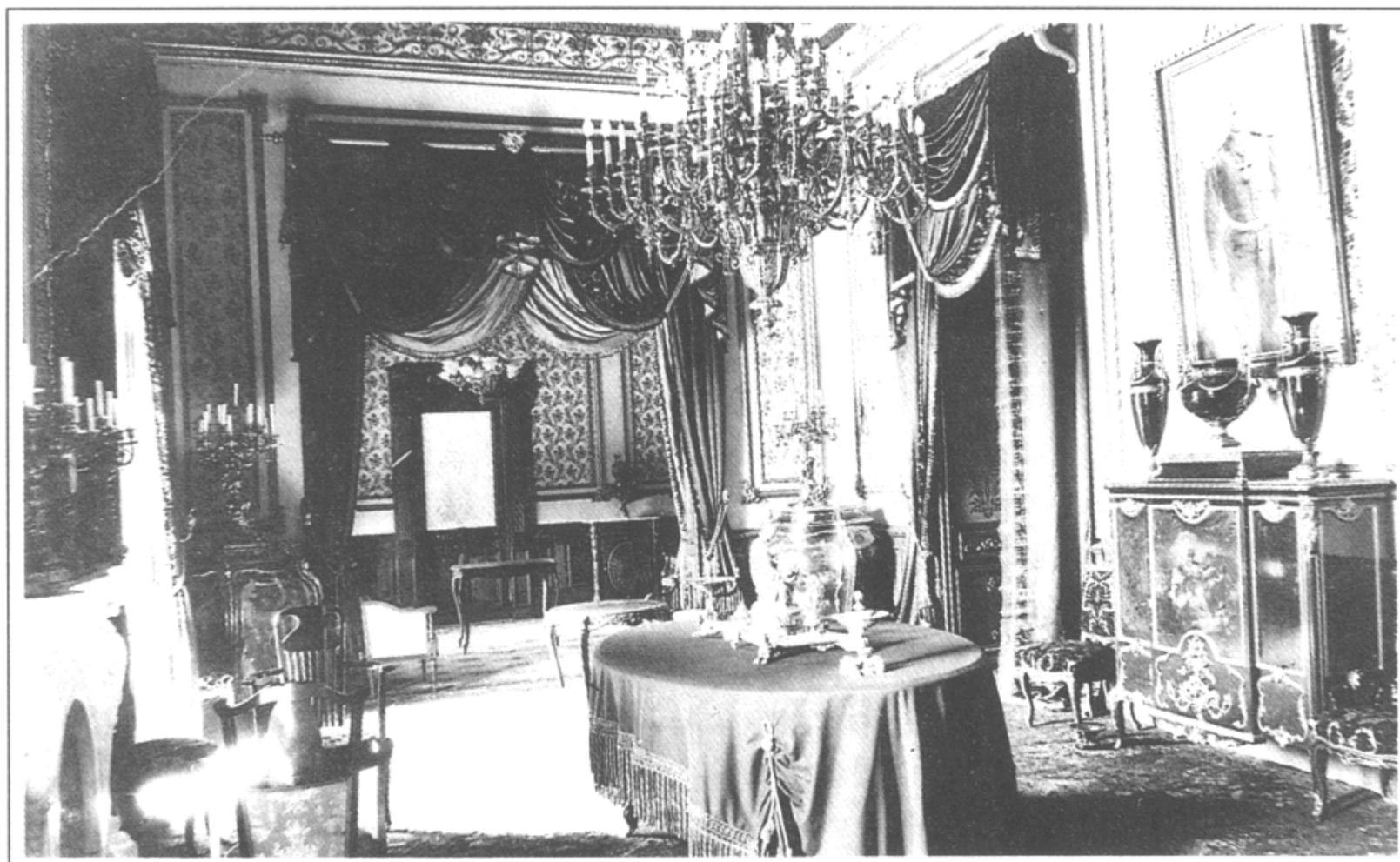
Es notorio el progreso profesional del servicio público en la Secretaría, como lo muestra la especialización ocupacional de varios de sus empleados, y lo ratifica el personal de la mesa de límites y consultoría, integrada por un ingeniero y un abogado.

Por otra parte, el Servicio Exterior se hallaba muy extendido a través de sus legaciones y consulados. México tenía legaciones en Guatemala, España y Portugal —radicada en Madrid—, Estados Unidos, Francia, Bélgica, Inglaterra, Alemania e Italia, y se habían ampliado a Japón y Rusia. Como contraparte, las representaciones diplomáticas del extranjero en México correspondían a estos mismos países, así como a Venezuela y Brasil.

En lo referente a los consulados, México los tenía instalados en los siguientes países: Alemania, Argentina, Bélgica, Bolivia, Brasil, Chile, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, España, Estados Unidos, Colombia, Venezuela, Francia, Gran Bretaña, Guatemala, Hawaii, Italia, Japón, Mónaco, Holanda, Perú, Portugal, Rusia, El Salvador, Suecia y Noruega. Hay que resaltar que las relaciones comerciales eran especialmente nutridas con Alemania, donde la Secretaría había establecido 14 consulados, y con España, en la cual había 29, uno más que en Estados Unidos. Con Gran Bretaña las relaciones comerciales eran también muy vigorosas; allí la Secretaría de Relaciones Exteriores contaba con 19 consulados. En correspondencia, todos los países mencionados habían establecido consulados en nuestro país. Del mismo modo, Alemania, España, Estados Unidos y Gran Bretaña eran los países con más representaciones comerciales en México, además de Francia y Bélgica.

Dirección General de Consulados. El desarrollo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, particularmente en el ramo consular, dio pie a la formación de la Dirección General de Consulados en 1910, con el objeto de conducir e inspeccionar las oficinas de la materia establecidas en el extranjero.⁹ Estaba organizada de la siguiente manera:

⁹ Decreto que crea la Dirección General de Consulados, de diciembre 16 de 1910. *Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exeriores, op. cit.*, pp. 336-338.



Salón de la Secretaría de Relaciones Exteriores (1901).

- Sección Consular.
- Sección Comercial.
- Sección de Estadística y Contabilidad.

A su cabeza se desempeñaba un director general, bajo cuya autoridad laboraban los jefes de las secciones y los empleados adscritos a la oficina de la dirección general.

CUADRO 16

TITULARES DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES EN EL GOBIERNO CONSTITUCIONALISTA (Octubre 18 de 1913-mayo 6 de 1920)

TITULARES	PERÍODO DE GESTIÓN
Francisco Escudero	De octubre 18 de 1913 a diciembre 8 de 1913
Isidro Fabela***	De diciembre 15 de 1913 a diciembre 10 de 1914
Marcelino Dávalos***	De diciembre 10 de 1914 a enero 15 de 1915
Jesús Urueta*	De enero 15 de 1915 a junio 23 de 1915

CONSOLIDACIÓN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES: 1891-1917

TITULARES	PERÍODO DE GESTIÓN
Jesús Acuña **	De junio 23 de 1915 a marzo 12 de 1916
Cándido Aguilar	De marzo 13 de 1916 a noviembre 30 de 1916
Alfonso Siller *	De diciembre 2 de 1916 a diciembre 22 de 1916
Cándido Aguilar	De diciembre 22 de 1916 a abril 3 de 1917
Ernesto Garza Pérez *	De abril 3 de 1917 a febrero 3 de 1918
Cándido Aguilar	De febrero 4 de 1918 a noviembre 10 de 1918
Ernesto Garza Pérez *	De noviembre 11 de 1918 a marzo 17 de 1920
Salvador Diego Fernández ***	De marzo 17 de 1919 a mayo 18 de 1919
Ernesto Garza Pérez *	De mayo 19 de 1919 a junio 1o. de 1919
Salvador Diego Fernández ***	De junio 2 de 1919 a octubre 13 de 1919
Hilario Medina *	De octubre 13 de 1919 a marzo 31 de 1920
Alberto C. Franco **	De abril 1o. de 1920 a mayo 6 de 1920

* Subsecretario, encargado del Despacho.

** Secretario de Gobernación, encargado del Despacho.

*** Oficial Mayor, encargado del Despacho.

FUENTE: Secretaría de Relaciones Exteriores. *Secretarios y encargados del Despacho de Relaciones Exteriores: 1821-1973.*

Su campo de actividad era ciertamente vasto y variado, comenzando por los tratados y convenciones, y todo lo concerniente a los cónsules mexicanos (nombramiento, remoción, licencias, correctivos, patentes, etc.) y extranjeros (*exequátur*, autorizaciones, ceses). Tocaba a ella la administración del escalafón consular, la aplicación de la Ordenanza de Aduanas, la coordinación de las cámaras de comercio en lo relativo al comercio exterior y el *Boletín Comercial*; además, tenía relación con los congresos científicos y comerciales. Llevaba la contabilidad y la gestión interna del Servicio Consular y lo relativo con la colonización y sanidad. Finalmente, también atendía asuntos referentes a inmigración, emigración, matrícula, y la aplicación del derecho civil en el exterior para casos de matrimonio, nacimientos y defunciones.



Escalinata de la Secretaría de Gobernación (1901).

En aquellos años el concepto de Dirección General significaba autonomía de gestión y descentralización, de modo que los asuntos consulares se manejaban en atención a estos principios administrativos. Posiblemente la idea de que los negocios consulares se ejecutaran de un modo más jerárquico y centralizado, en función de su influjo en la política exterior, determinó que en junio de 1916 se volviera a convertir en el Departamento Consular.¹⁰

La Secretaría de Relaciones Exteriores conservaría dentro de su trazo organizativo el desarrollo incremental que había tenido desde su fundación, pero ya no estaría al servicio de un Estado abstinerente y parco, sino dedicada a un Estado protagonista y comprometido con el proyecto firmemente nacionalista que había surgido con la Revolución de 1910.

¹⁰ Decreto por el que se derogó el decreto de diciembre 16 de 1910, relativo al establecimiento de la Dirección General de Consulados, de junio 30 de 1916. *Ibid.*, p. 87.