

**Capítulo VIII. LA SECRETARÍA DE RELACIONES
EXTERIORES DURANTE LOS GOBIERNOS
DE LA REVOLUCIÓN (1917-1940)**

3. Reforma de la Secretaría de Relaciones Exteriores (1920-1924).....	213
4. Organización de la Secretaría (1936-1940)	218

Ministerio de Gobernación
(1922).



Sin embargo, los cambios trajeron algunas novedades en las competencias de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la que se le añadió el comercio exterior. Esta agregación es de suyo relevante, pues la histórica tarea consular no tenía más razón que protegerlo en beneficio del país. Hasta entonces había sido una competencia de la Secretaría de la Industria Nacional.

3. Reforma de la Secretaría de Relaciones Exteriores (1920-1924)

La supresión del régimen porfiriano trajo consigo una variedad de cambios en la administración pública, debido principalmente a la diferencia de perspectiva del papel del Estado entre el antiguo régimen y el que había implantado la Revolución. Y una de las dependencias de la administración pública que más reformas tuvo, de conformidad con los cambios mencionados, fue la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La reorganización de la Secretaría se efectuó, principalmente, durante el mandato del presidente Álvaro Obregón comenzó casi de inmediato, y para 1921 ya había dado frutos. La Comisión Internacional de Límites, antaño bajo la jurisdicción compartida con la Secretaría de Agricultura, pasó a depender enteramente de la SRE. Por otra parte, el Departamento Consular implantó importantes reformas en el sistema consular: los consulados generales, antiguamente clasificados en varias categorías, fueron reclasificados en dos tipos: de primera y de segunda. La primera categoría comprendió a los consulados generales situados en Nueva York, Hamburgo, Barcelona, París, Liverpool y Génova, en tanto que los de segunda fueron los que se encontraban en Nueva Orleans, El Paso, Laredo, San Francisco, Toronto, Buenos Aires, Río de Janeiro, Val-

paraíso, Amberes, La Habana, Amsterdam, Berna, Yokohama y Guatemala.⁷

Por su parte, aquellos consulados que no fueron ubicados en alguna de estas categorías pasaron a la condición de consulados particulares de primera, y comenzaron a depender de los consulados generales. También el Departamento de Contabilidad y Glosa fue reorganizado a fondo, con el objeto de facilitar las faenas de contabilidad que se verificaban en las legaciones y consulados.

En paralelo a la reforma administrativa de la Secretaría, se efectuó una revisión cuidadosa de la legislación del ramo por medio de comisiones técnicas especiales, cuyo producto fue la elaboración de las Leyes Orgánicas de los Cuerpos Diplomático y Consular.

Los cambios se hicieron sentir, igualmente, en las oficinas de la Secretaría situadas en el país, luego de un diagnóstico realizado en 1922, que ofreció un panorama desalentador, caracterizado por la desagregación de los órganos de la SRE, carencia de métodos adecuados de gestión interna y un ineficiente y costoso servicio público. Además, se había conservado una organización rudimentaria y acumulativa, principalmente de servidores públicos, fuera de un plan lógico que derivara en la diferenciación y nacimiento de órganos especializados. Esta situación fue especialmente advertida en el Departamento de Cancillería, el cual, además de que no era un órgano especializado, realizaba tareas ajenas de naturaleza diplomática y consular.

Por consiguiente, era necesaria la creación de un órgano que se encargara de la coordinación interior y que concentrara en su seno las funciones administrativas—dispendiosa e irracionalmente distribuidas en las demás dependencias de la Secretaría—, y otro más que externara las funciones de la SRE en el extranjero. Además, se clasificaron racionalmente los negocios inherentes a la Secretaría, de conformidad con sus divisiones organizativas naturales, así como de sus subdivisiones “congéneres”. Por lo tanto, reorganizados los departamentos y las secciones que los integraban, se repartió equitativamente el personal entre ellos. Finalmente, se corrigieron de raíz los procedimientos administrativos internos, siguiendo la pauta establecida por los progresos administrativos públicos y privados logrados entonces en Europa y Estados Unidos.

El resultado de esta trascendental modernización administrativa fue la clasificación de los órganos de la SRE y su profunda recomposición.

⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de la Presidencia. *México a través de los Informes Presidenciales: la Política Exterior*. pp. 256-316. México, 1976.

Asimismo, se estableció una jerarquía, a cuya cabeza se encontraban las oficinas superiores de dirección general, integradas por el secretario, en calidad de director político, técnico y administrativo; el subsecretario, en su condición de titular del segundo órgano técnico y administrativo; y el oficial mayor, como director administrativo.

Al mismo tiempo, se dieron pasos muy vigorosos para reorganizar la Secretaría con base en el esquema departamental, que asumió la siguiente configuración:

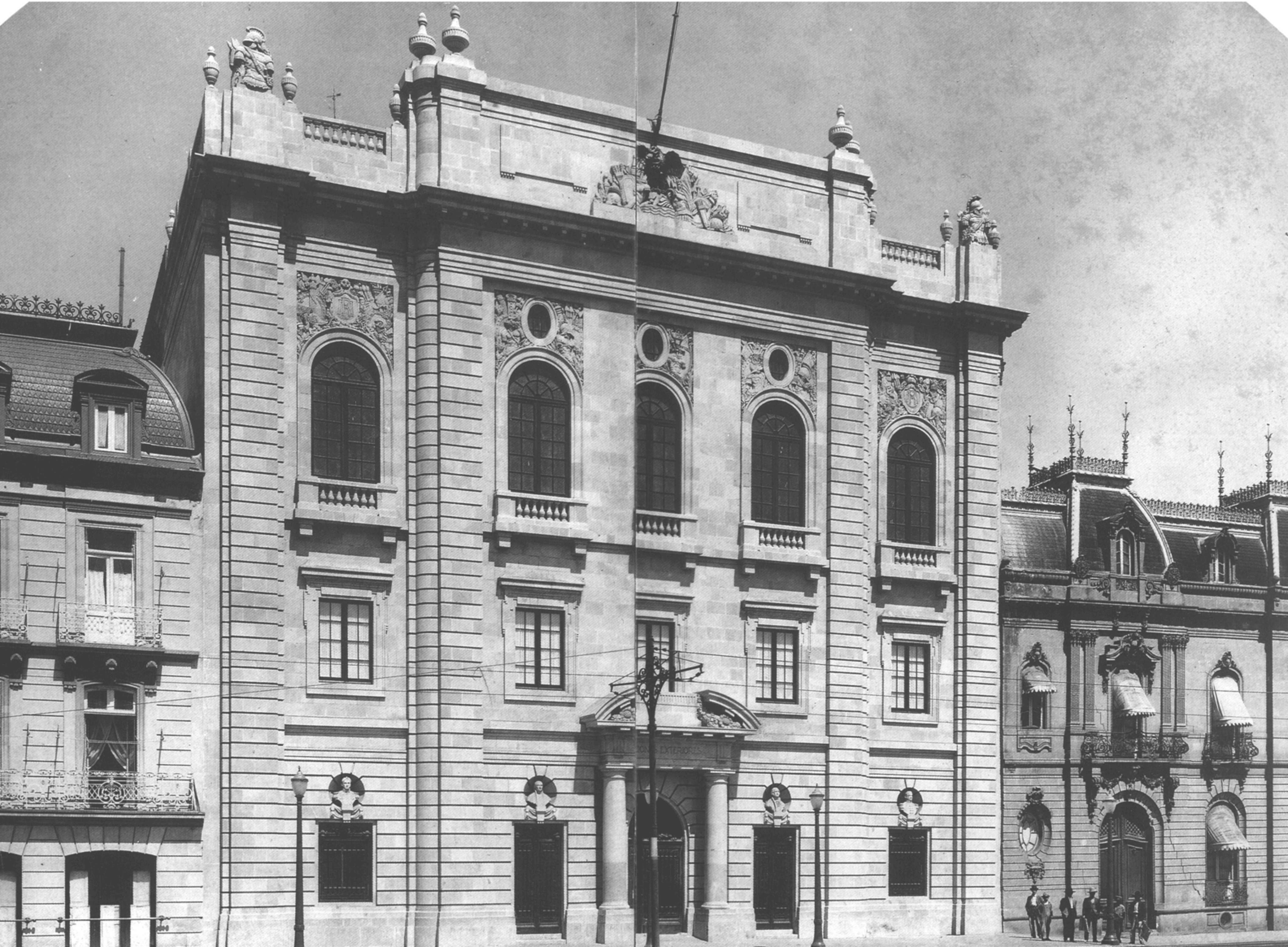
Departamento Consultivo de Derecho. La creación de este departamento obedeció a la necesidad de asesoría legal que requería la Secretaría por la diversidad de sus encargos referentes el derecho internacional.

Departamento Diplomático. Su estructura estaba integrada por las secciones de América, de Europa y Asia, de Límites, de Cancillería y de Protocolo. Las dos últimas habían constituido entidades independientes durante el porfirismo y los primeros regímenes de la Revolución. Como es observable, la Cancillería había dejado de tener un carácter independiente y ahora se subordinaba a un departamento mayor; además, se habían constituido secciones específicas para tres continentes: América, Europa y Asia. Finalmente, se había creado la Sección de Límites.

Departamento Consular. Esta dependencia, que antaño carecía de secciones, ahora se subdividió en las Secciones de Asuntos Comerciales, de Protección, de Inmigración y de Sanidad, de Archivo Consular y Administrativa, además de la Sección de Pasaportes y Legalizaciones. El extinto Departamento de Cancillería estaba integrado por esta última sección y parte de la anterior.

Departamento de Contabilidad y Glosa. Quedó configurado provisionalmente con sus antiguas secciones de ambos ramos, además de su propio archivo, en tanto que la recaudación de los derechos consulares pasó a la jurisdicción de la Secretaría de Hacienda, que las recaudaría por medio de las aduanas.

Departamento Administrativo. Este departamento fue creado para concentrar en su seno todo lo referente a la gestión interior de la Secretaría, es decir, las actividades institucionales. Se integró con las Secciones de Personal, de Correspondencia, de Archivo General, de Traducciones, de Estadística, de Biblioteca, de Almacén y de Intendencia. El archivo fue reorganizado según los cánones de la archivonomía, en tanto que la biblioteca fue segregada de la Sección de Información y Propaganda, para situarse en él.



Departamento de Publicidad. La Sección de Información y Propaganda, calificada de rudimentaria e ineficiente en el diagnóstico referido, fue sustituida por el Departamento de Publicidad, cuyo objeto era extender y vigorizar el conocimiento de México en el exterior. Estaba integrado por la Sección de Publicidad y la de Prensa e Información, además del taller fotográfico, y en breve estaba previsto añadirle un taller de imprenta.

Todos estos cambios habían provocado la remodelación de su planta física y edificio, entonces ubicado en la avenida Juárez, esquina con Colón, en la ciudad de México.

4. Organización de la Secretaría (1936-1940)

Debido a los efectos positivos de esta reorganización administrativa, en 1936 se consideraba que la Secretaría de Relaciones Exteriores había tenido un correcto crecimiento organizativo. Para un adecuado procesamiento de las tareas de dirección, el secretario del ramo se auxiliaba del subsecretario y del oficial mayor, coexistentes dentro de la misma organización, pero con funciones distintas. Las faenas administrativas estaban repartidas dentro de un esquema departamental, de modo que las actividades funcionales en el extranjero correspondían al Servicio Exterior, a través de las legaciones y consulados, mientras que los Departamentos Diplomático, Consular y Jurídico se encargaban de las actividades en el interior del país. Paralelamente, a cargo de las actividades institucionales, y en apoyo de aquellos otros, se desempeñaban los Departamentos de Publicidad y el Administrativo. Dentro de cada departamento estaba vigente una organización seccional, evocación de su antigua configuración organizativa.⁸

El secretario de Relaciones Exteriores, para el cumplimiento de su función como director político de la organización, era asistido directa e inmediatamente por el subsecretario, quien fungía como director técnico de la misma. Entre los diversos negocios que le correspondían, tocaba a sus responsabilidades el estudio de las misiones diplomáticas relativas a asuntos económicos, políticos y sociales que se enviaban al extranjero. Dependía de él, entonces, el cuidado de las actividades funcionales de la Secretaría. En contraste, el oficial mayor se desempeñaba como director administrativo de la institución, y dependían de sus órdenes los departa-

⁸ José Mijares Palencia. *El Gobierno Mexicano: su organización y funcionamiento* Cap. III, sin datos editoriales. México, 1936.

mentos Jurídico y Administrativo y, por tanto, la administración de personal se encargaba de los recursos materiales y financieros, y cuidaba de la planta física de la institución. También le correspondía la preparación de la Memoria Anual de la Secretaría, ejercitaba los procedimientos y exámenes de ingreso del personal interno y externo y presidía la Junta Consultiva de Tratados de Comercio. Finalmente, con miras a una mejor coordinación entre las actividades funcionales y las institucionales, eran de la incumbencia del oficial mayor los aspectos económicos y comerciales de los departamentos Diplomático y Consular.

Además de las legaciones y consulados, la SRE había establecido una delegación permanente ante la Liga de las Naciones, a cargo de ministros plenipotenciarios, ubicada en Ginebra, Suiza, si bien contaba con una oficina más en París.

Departamento Diplomático. Como lo advertimos, este departamento estaba integrado por un sistema seccional, que mostraba la siguiente configuración:

- Sección de Asuntos Políticos.
- Sección de Tratados.
- Agencia Mexicana.

La Sección de Asuntos Políticos administraba las legaciones y representaciones políticas de México en el extranjero, así como sus contrapartes en el país, y atendía lo relativo a las comisiones internacionales permanentes radicadas en México. Por consiguiente, entre sus responsabilidades más importantes estaban las relaciones internacionales en sí, que entrañaban la iniciación, ruptura o reiniciación de vínculos diplomáticos, así como la reanudación de relaciones y el reconocimiento de los gobiernos extranjeros. La Sección de Tratados y Conferencias estaba ocupada en labores no menos relevantes, tales como el estudio, preparación, negociación e interpretación de los tratados, así como su denuncia, cuando fuera el caso. Asimismo, organizaba, estudiaba y tramitaba todo lo relativo a los congresos y conferencias internacionales.

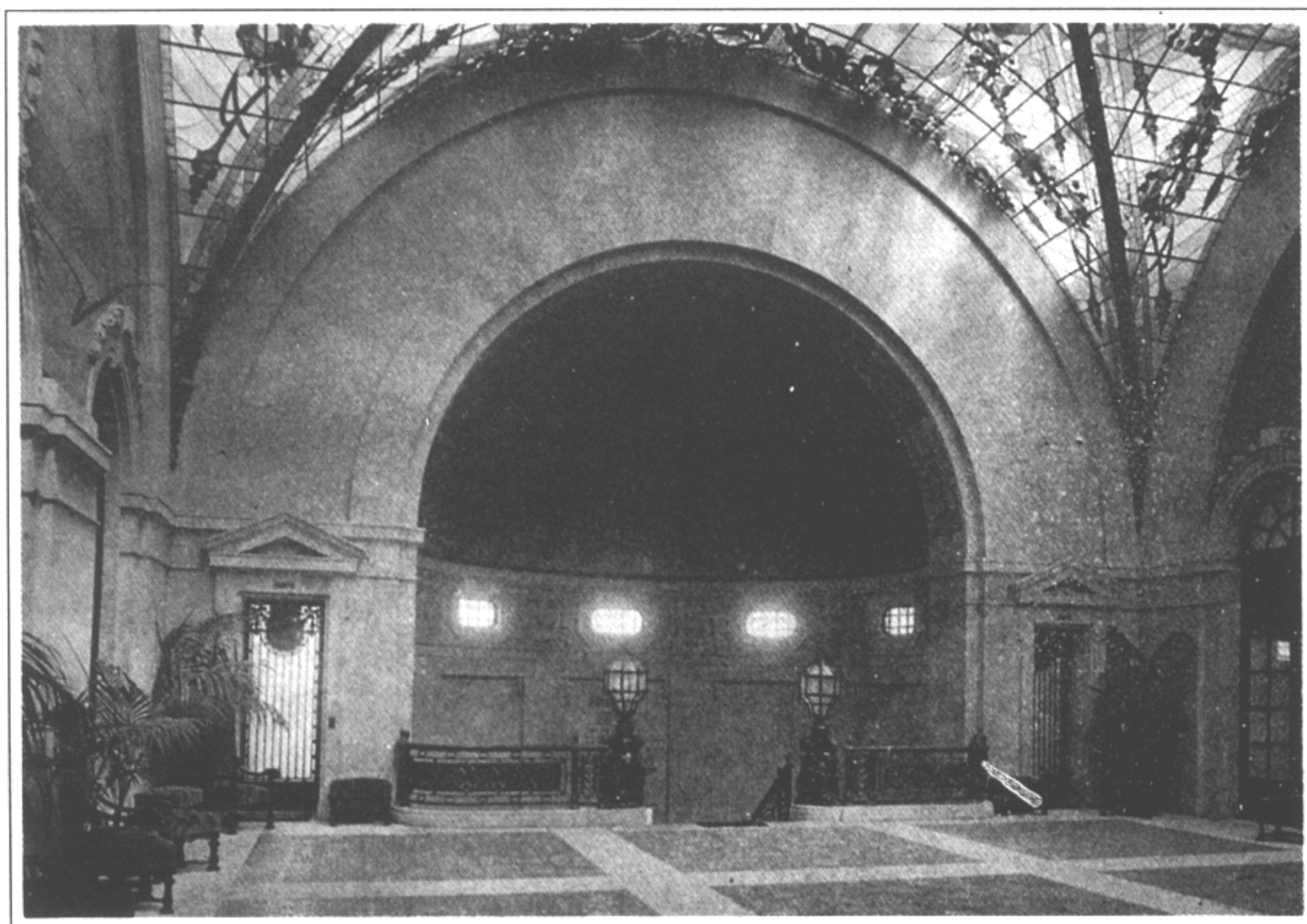
El Departamento Diplomático estaba a cargo de las relaciones con la Liga de las Naciones y la Unión Panamericana, y por tanto le correspondía arreglar lo necesario, por parte del país, para las conferencias y asambleas que estos cuerpos internacionales organizaban. La antigua tarea referente a los aspectos exteriores de los límites y aguas de la República era una de sus competencias. Dentro de este rubro estaban comprendidas las obras de defensa, conservación de monumentos y explotación de vados

en los ríos situados en las fronteras del país, y dictaminaba sobre los problemas de distribución y aprovechamiento de las aguas internacionales. Por tanto, le correspondía también emitir dictámenes sobre las resoluciones de la Comisión Internacional de Límites.

El ceremonial era otro de sus deberes, el Departamento Diplomático atendía el protocolo relativo a los representantes de otros países en México y extendía las inmunidades y franquicias correspondientes a sus agentes diplomáticos y consulares.

Hay que recordar que uno de los aspectos que más sirvieron de pretexto en el siglo pasado para invadir al país, y hacerle guerras injustas, fue el descuido de las reclamaciones de los extranjeros radicados aquí. La SRE había organizado recientemente la Agencia Mexicana, dependiente del mencionado departamento, para dar cauce a estas reclamaciones y hacer un seguimiento de las mismas, y particularmente realizar esta labor ante la comisión nacida de la convención y protocolo signado al efecto con Estados Unidos.

En estrecha colaboración con este departamento, pero sin depender de él, se había constituido la Junta Consultiva de Tratados para atender los



Vestíbulo en el tercer piso de la Secretaría de Relaciones Exteriores (1926).

asuntos derivados del comercio internacional, los informes de las representaciones en el extranjero y el estudio y dictamen de los proyectos de acuerdos y tratados comerciales por firmarse dentro del rubro general del comercio exterior.

Departamento Consular. En 1936 el comercio exterior todavía era una competencia de la Secretaría de la Economía Nacional. Sin embargo, el Departamento Consular contaba con una sección relativa a este ramo. El grupo seccional completo era el siguiente:

- Sección Comercial.
- Sección Económica.
- Sección de Protección.

De antaño, una de las responsabilidades principales de la SRE era la protección del comercio nacional en el extranjero. Tocaba a la Sección Comercial este deber, para lo cual había establecido una vía directa de comunicación con exportadores e importadores nacionales y extranjeros, toda vez que cuidaba del fomento de la ampliación internacional de los mercados para los productos nacionales y de la inversión foránea en México. Además, cuidaba de las ferias y exposiciones mercantiles y de los tratados o convenios referentes al comercio, además de sugerir los cambios convenientes en materia aduanal y fiscal en su beneficio.

La Sección Económica también tenía injerencia en el comercio, pero sólo en lo relativo a la información referente a las exportaciones e importaciones. Sus actividades se extendían a la banca y a las líneas de comunicación internacionales.

Finalmente, la Sección de Protección se encargaba del cuidado de los ciudadanos mexicanos en el exterior, ya fuera informándoles de las leyes del país de residencia, ya fuera representándolos en caso de controversias legales, tanto civiles como penales. Debía organizar a los residentes mexicanos en el país del caso y fungir como su representante, además de estar a cargo de todo lo referente a pasaportes, visas, legalizaciones, migración, extradición y deportación. Sus faenas protectoras se extendían a la Marina y a la Aviación mexicanas, a los actos notariales efectuados en el territorio nacional y a las funciones del registro civil relativas a los mexicanos.

Departamento Jurídico. Estaba integrado de la siguiente manera:

- Sección de Nacionalidad y Naturalización.
- Sección de Adquisición de Muebles e Inmuebles por Extranjeros.

- Sección de Extradiciones y Exhortos.
- Sección de Consulta.

La primera sección expedía los certificados de nacionalidad, además de atender la recuperación de nacionalidad, la naturalización ordinaria y la naturalización privilegiada. La Sección Segunda cuidaba lo referente a la organización de sociedades, y otorgaba los permisos para adquirir y para reformar escrituras. La Sección de Exhortos, se encargaba además de éstos, de las extradiciones. Finalmente, la Sección Consultiva estudiaba los asuntos que se pasaban a dictamen del Departamento Consular, tanto por otros órganos de la Secretaría como por cualquier otro órgano de la administración pública.

Departamento de Publicidad. Esta institución estaba integrada de la siguiente manera:

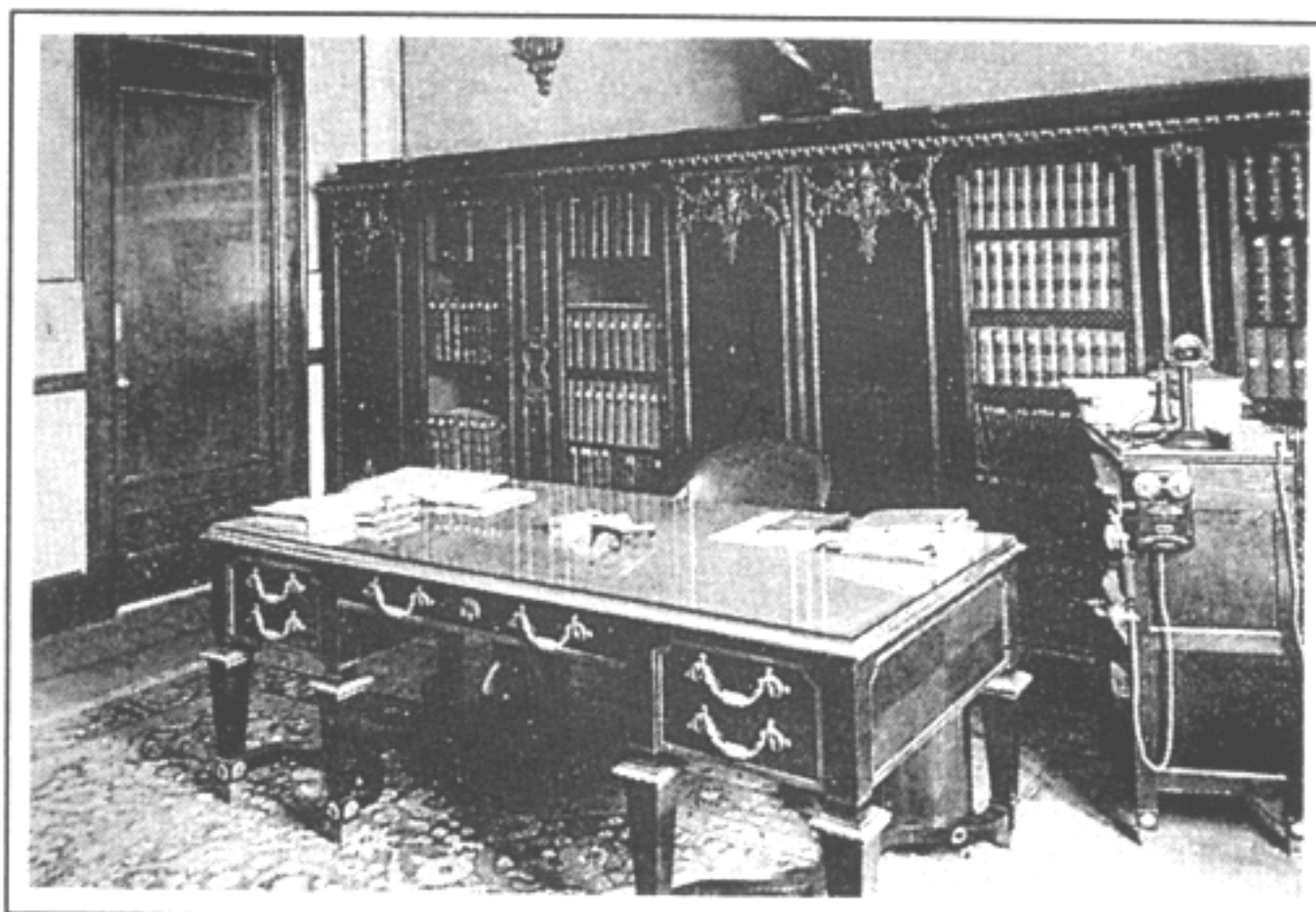
- Sección de Publicaciones.
- Sección de Prensa e Información.
- Biblioteca.
- Archivo.
- Imprenta.
- Estación radiodifusora.

Las actividades de divulgación y documentación de la Secretaría eran, de suyo, muy nutridas. Esto explica la organización del Archivo Histórico y la edición de dos boletines, uno oficial y otro comercial, así como un noticiero semanal y la *Revista Internacional*, todos ellos a cargo de la Sección de Publicaciones. A su cuidado, igualmente, estaba la edición de la Memoria Anual de la Secretaría. Por su naturaleza, la SRE se encontraba muy ligada con los medios de información, por lo cual se elaboraban informes y se coleccionaban los existentes. Muy significativa era la existencia de un programa radiofónico, cuyos contenidos estaban relacionados con los progresos materiales del país, sus aspectos culturales y artísticos, así como con las innovaciones políticas y administrativas.

Departamento Administrativo. Como los demás departamentos, éste se hallaba organizado de la siguiente manera:

- Sección de Personal.
- Sección de Contabilidad.
- Archivo Administrativo.
- Sección de Compras y Aprovisionamientos.

Sala de recepción del Subsecretario
Edificio de la Secretaría de
Relaciones Exteriores (1926).



- Sección de Inventarios.
- Sección de Correspondencia.
- Sección de Traductores.
- Intendencia.

El Departamento Administrativo desempeñaba un gran cúmulo de deberes relativos a las actividades institucionales, como la conservación de la planta física, los inmuebles y muebles, así como los equipos de la Secretaría. Administraba el ramo de personal, efectuaba las adquisiciones, llevaba los inventarios y estaba a cargo de la contabilidad. Es de subrayarse la labor de la Sección de Traductores, a cuyo cargo estaba la traducción de los muchos documentos que llegaban y salían de la SRE.

Las Juntas. La Secretaría de Relaciones Exteriores contaba con la Comisión de Límites para, entre otros deberes, atender los relativos a la rectificación del curso del Río Bravo, en tanto que la Comisión Internacional de Aguas estaba dedicada a los asuntos referentes al uso y distribución de las aguas internacionales. Por su parte, como lo adelantamos, la Junta Consultiva de Tratados estaba interesada particularmente en el comercio internacional y, por tanto, además de un representante de la SRE, había otros, procedentes de las Secretarías de Hacienda, Economía Nacional, Agricultura y Comunicaciones.

Este patrón de organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores se conservó sustancialmente hasta 1940, año en que se dio un nuevo arreglo formal, fuertemente impactado por un proceso creciente de diferenciación y especialización. Para un mejor despacho de los negocios de la Secretaría, se distinguieron con precisión los deberes respectivos del subsecretario y del oficial mayor. Así, tocaba al primero sustituir al Secretario del ramo en sus ausencias y tener precedencia sobre todo el personal de la dependencia. Por su parte, el oficial mayor se había convertido principalmente en cabeza

de la gestión interna de la SRE, por lo que le tocaba hacer valer los reglamentos interiores de la misma. Los avances de los negocios de lo exterior daban cabida a los secretarios particulares, que asistían directamente a los funcionarios superiores de la Secretaría.⁹

Para entonces era perceptible el proceso de diferenciación interna suscitado en la Secretaría. El impacto de la expansión de sus responsabilidades se veía claramente en el hecho de que ya no era, como antaño, una organización configurada en secciones, sino una red de organizaciones cada vez más compleja. De hecho, cada departamento era ya una organización especializada.

Lo dicho es evidente tanto en las actividades funcionales como en las actividades institucionales. En cuanto a las primeras, sus dos grandes columnas organizativas mostraban ya una notoria diferenciación interior. El Departamento Diplomático estaba integrado por una variedad de secciones altamente especializadas, tales como la dedicada a los informes políticos o aquella otra cuyo deber era el personal diplomático, o las referentes a los congresos y conferencias internacionales o la Sección de Tratados y Convenciones Internacionales. También incluía a las Secciones de Asuntos Políticos y Sociedad de las Naciones, de Asuntos Americanos y la de Reclamaciones Internacionales. Por la índole de sus competencias, se adivinaba con facilidad la sustancia del trabajo de cada sección como distinto entre sí. Las secciones, pues, ya no eran la división general de la Secretaría, sino finalmente las partes de los departamentos, elevados a la condición de partes de los nuevos órganos generales de la Secretaría.

La otra columna institucional, el Departamento Consular estaba igualmente subdividido en las Secciones de Protección; Sucesiones e Indemnizaciones; Personal Consular; Pasaportes y Legalizaciones, y Comercio Exterior. Tampoco el Departamento Jurídico escapaba a este proceso, ya que estaba formado por cuatro Secciones: Nacionalidad; Exhortos y Extradiciones; Amparos y Legislación. Hay que añadir una sección dedicada a la aplicación del artículo 27 Constitucional, cuyo objeto era tramitar lo correspondiente a los permisos solicitados por extranjeros para la adquisición de bienes en el país.

⁹ Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de noviembre 12 de 1940. *Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, pp. 104-113. Inexplicablemente esta disposición fue derogada casi inmediatamente, una vez que el gobierno de Manuel Ávila Camacho entró en funciones. Se aducía que se introducirían diversas reformas en él. El decreto se expidió en enero 14 de 1941. Ver misma fuente, p. 115.

Departamento del Ceremonial. Las relaciones diplomáticas y consulares entrañan un conjunto de símbolos de autoridad, pues se enlazan políticamente entidades soberanas que representan a países, nacionalidades y ciudadanos distintos. La manifestación de estas potestades requiere de un tratamiento especial, de modo que los procedimientos de relación entre gobiernos reclaman no sólo un ceremonial estricto, sino una organización adecuada. Razones como las señaladas dieron origen al Departamento del Ceremonial, para atender las ceremonias de presentación de agentes diplomáticos en el país, fungir como conducto de las misiones extranjeras cuando necesitaran audiencias con las autoridades mexicanas y tramitar las solicitudes de *agreement* a favor de embajadores extranjeros y ministros mexicanos. También eran parte de sus competencias el otorgar franquicias y concesiones de exención a los miembros del Cuerpo Diplomático y gestionar el reconocimiento de inmunidades diplomáticas y franquicias aduanales a favor del Cuerpo Diplomático extranjero. También tenía a su cargo la elaboración de las listas de agentes diplomáticos extranjeros, el otorgamiento de las cartas de acreditación para ellos y la tramitación de la expedición y cancelación de cartas y plenos poderes para sus iguales y representantes mexicanos.

Esta tendencia hacia una diferenciación progresiva y multiplicada provocaría que, a pesar de que la SRE siempre había manifestado un proceso de crecimiento muy moderado, se desarrollaran órganos cada vez más especializados. Por tanto, se desarrollaron los procesos de planeación, dirección y coordinación para lograr un despacho armónico de los negocios relativos a la política exterior.