



## EL SERVICIO DE NUESTRAS RELACIONES ESTERIORES

### DEFECTOS DE SU ORGANIZACION

#### I MEDIOS DE MEJORARLO



En las líneas que siguen trataré de demostrar cómo i por qué el servicio de nuestras relaciones exteriores adolece de defectos graves; la necesidad de mejorarlo; espondré, en fin, los medios que parecen adecuados para este propósito, en vista de las aplicaciones que aconseja la esperiencia i de las inducciones que se desprenden de los hechos notorios. No pretendo invocar argumentos nuevos, ni traer a colacion hechos desconocidos: mi objeto se reduce sencillamente a insistir sobre las cosas esenciales.

#### I

Nuestras relaciones exteriores corren a cargo del ministerio respectivo. Pocas máquinas mas útiles; pero una máquina es útil cuando se adapta a su servicio, esto es, cuando el trabajo que necesita hacer, guarda relacion con sus órganos i agentes motores. Ese trabajo en las relaciones exteriores comprende las negociaciones, los tratados i el mantenimiento pacífico de

la vida internacional; i los órganos i agentes motores encargados de ejecutarlo no son otros que el ministro del ramo, en nombre i con acuerdo del presidente de la república, los empleados subalternos que cumplen sus órdenes, i los enviados que representan a la nación en el extranjero. Si hai una conformidad estrecha entre el trabajo i los agentes, la máquina funcionará a maravilla; pero, al contrario, si falta esa conformidad, la máquina hará un trabajo mediocre, o incompleto, o perverso. Es lo que vamos a ver con la máquina en movimiento.

Antes de la guerra del Pacífico, la diplomacia chilena se ejerció de tarde en tarde i dentro de un círculo relativamente estrecho.—Fué una suerte para el país que en las condiciones i circunstancias de un pueblo principiante, del año de 1834 al de 1855, le imprimiera el rumbo inicial, en gran parte, un estadista experimentado al mismo tiempo que brillante espositor del derecho de jentes como Bello (1). Por ese tiempo, Chile «no se manifestó nunca, ni indecorosamente sumiso, ni ridículamente altanero»; la república se mostró «digna con los estados poderosos, moderada con los débiles, fiel en el cumplimiento de sus pactos, prescindente en las turbulencias que han ajitado a las naciones vecinas»; las piezas oficiales sobresalían «por el vigor del razonamiento i la oportuna erudicion, como por la conveniencia del estilo, siempre elegante i templado, jamas altisonante ni ampuloso» (2). Los negocios ventilados en ese período se resolvieron con sabiduría i discrecion. La iniciativa de Bello i el profundo buen sentido que revelan los actos del gobierno de entónces se manifiestan, principalmente, en los procedimientos adoptados con motivo de la guerra contra la confederacion Perú-boliviana, en la observacion i mantenimiento de una verdadera política de equilibrio con los estados

---

(1) Durante esa época, Bello desempeñó el puesto de oficial mayor del ministerio de relaciones exteriores. Antes, habia residido en Lóndres dieznueve años, i servido los empleos de auxiliar de la legacion de Venezuela i en seguida de secretario de la legacion de Chile cerca de la Gran Bretaña. Su vasto saber i su experiencia de los asuntos públicos le habilitaron para escribir sus *Principios de Derecho de Jentes*, que dió a la publicidad el año de 1832, i que hasta hoi se usan para la enseñanza universitaria.

(2) AMUNÁTEGUI, *Vida de don Andres Bello*, 363.

sud-americanos del Pacífico, en la celebración de la paz con España, en el ajuste de los primeros tratados de amistad, comercio i navegacion con varias naciones del orbe, en el trato de las reclamaciones nacidas de los acontecimientos de la guerra de la independencia o del desconocimiento de las reglas internacionales, i, lo que tanto vale, en la firmeza, la ciencia i la seriedad de la conducta gubernativa en sus procederes (1). Esta conducta atinada en el despacho de las relaciones exteriores, consecuente i perseverante, estableció con el trascurso de los años una tradicion de la política internacional de Chile.—Con posterioridad al año de 1855, nuestra diplomacia concretó su accion particularmente a la discusion interminable sobre límites con República Argentina; concluyó con Bolivia los tratados de 1866 i 1874; atendió a los variados asuntos relacionados con la guerra contra España; i celebró nuevos tratados de amistad, comercio i navegacion, consulares, postales, de arbitraje i de estradicion con otras naciones del mundo (2). En los arreglos con Bolivia, el gobierno desconoció la debilidad de los compromisos a que se habia ligado (3), i en la guerra con España no dió prueba de poseer todo el tino diplomático i todo el sentido práctico para consultar completamente los intereses del pais. Con todo, parece que hasta 1879 el servicio de relaciones exteriores desempeñó su cometido, si es posible formular esta impresion jeneral, con la relativa mesura i competencia que a la sazón podia exigirse en el pais.

Durante la guerra del Pacífico i despues de ella nuestra diplomacia ha sido sometida a una labor superior.—Coincidió la

(1) BASCUÑAN, *Recopilacion de tratados i convenciones de Chile*, I, 53-212. *Memorias de relaciones exteriores*. BELLÓ, *Obras completas*, X, 403-620.

(2) BASCUÑAN, I, 212-347; II, 4 116. *Memorias*.

(3) Cf. BARROS ARANA, *Historia de la guerra del Pacífico*, I, 18: «El tiempo vino a demostrar mui pronto que se habia equivocado» el gobierno de Chile, «confiando en que un pacto de esta naturaleza podia afianzar la paz entre ámbos estados. Para que un tratado semejante produjera los resultados que se buscaban, era necesario que los estados contratantes, contando con gobiernos serios i estables, estuviesen animados de un mismo respeto por las estipulaciones hechas, i del propósito firme de cumplir lealmente los compromisos financieros contraidos. Bajo todos estos aspectos, Chile estab. perdido por el pacto de 1866.»

guerra con la revelacion de hechos trascendentales que habian escapado a la penetracion de nuestros diplomáticos. No tuvieron una idea exacta acerca de la existencia de la alianza secreta pactada entre el Perú i Bolivia el año de 1873; no sorprendieron las gestiones del Perú para comprometer a la República Argentina en la alianza de aquellas potencias contra Chile; no descubrieron oportunamente la mision reservada del enviado Lavalle encargado aparentemente de ofrecer la mediacion del Perú para impedir un rompimiento entre Bolivia i Chile. La guerra, entretanto, nos encontró desprevenidos, i es evidente que por la ignorancia de estos hechos pudimos perder hasta nuestra propia nacionalidad. Los primeros triunfos militares nos dieron felizmente positivas ventajas sobre el enemigo i despues de campañas gloriosas el ejército ocupó todos los departamentos del litoral del Perú. Los paises vencidos quedaron sin tropas, sin recursos i sin gobiernos reconocidos. Nadie podia disputar, ni nada entorpecer la victoria al vencedor, i mucho ménos coartarle el ejercicio razonable de los derechos de seguridad e indemnizacion que la lei de las naciones acuerda al belijerante en una guerra lejítima; sin embargo, por entónces, la intervencion de los Estados Unidos de Norte América asumió las proporciones mas amenazantes para la república i estuvo a punto de frustrar casi por completo las pretensiones de Chile. El retiro de Mr. Blaine de la secretaria de estado puso término a una situacion tan incierta i temible. Faltó en esta coyuntura a nuestras relaciones exteriores, el tacto para prevenir las dificultades que se habian manifestado ya desde las conferencias de Arica, ese instinto perspicaz de los especialistas para poner en juego los resortes diplomáticos mas eficaces para contrarrestar las influencias estrañas, la rapidez en la accion; pero todos estos menesteres suponian una política continuada, de años, agentes prácticos, i mucha seguridad i firmeza en la direccion, cosas todas que el gobierno no podia improvisar. La guerra tuvo al fin su desenlace con el tratado de Ancon, que dejó por resolver a qué estado correspondia la soberanía sobre Tacna i Arica, i con el pacto de tregua, que postergó indefinidamente el arreglo de nuestras diferencias con Bolivia. Si hubo vision del porvenir en el aplazamiento de estas cuestiones, parece mui claro que la política de la administracion

Santa María cambió de objetivo despues, porque ellas han ocasionado mui serios inconvenientes sin ninguna ventaja.—Tan pronto como Chile volvió a la paz, surjieron las reclamaciones entabladas por los acreedores extranjeros del Perú poseedores de certificados salitreros o cuyos créditos aparecian sustentados con la garantía del guano; i las de los súbditos ingleses, franceses, alemanes, italianos, suizos, belgas, portugueses i austro-húngaros, deducidas con motivo de los actos i operaciones ejecutados por las fuerzas militares durante la guerra, patrocinadas por las respectivas legaciones. La república habia querido limitar su responsabilidad al aceptar la cesion de una parte del territorio peruano, pero se vió obligada a atender las peticiones de los acreedores del Perú. Del mismo modo tuvo que indemnizar los perjuicios sufridos por ciudadanos extranjeros, a virtud de las convenciones arbitrales que suscribió con varias potencias de Europa, cuyas convenciones han introducido para América del Sur esta novedad a las reglas usuales del derecho internacional moderno europeo.— A la par de todas estas negociaciones, el gobierno habia continuado sosteniendo sus derechos en el diferendo sobre límites con la República Argentina. La guerra se vió inminente a fines de 1878; con todo, se reanudaron las jestioncs amigables entre una i otra nacion, i en 1881 celebraron un tratado de límites que pareció rematar las dificultades, pero que en realidad las dejó en parte subsistentes, puesto que mucho tiempo despues, en 1893 i en el año actual, las altas partes contratantes concluyeron nuevas estipulaciones para dar cumplimiento al tratado de 1881.—La guerra civil de 1891 dejó tras de sí las reclamaciones por perjuicios promovidas por extranjeros damnificados; i una complicacion gravísima con los Estados Unidos de América. En circunstancias que el espíritu público estaba impresionado por la participacion indebida del almirante de la escuadrilla norte-americana de estacion en el Pacifico en algunos sucesos de la revolucion, se produjo un debate violento entre la legacion de los Estados Unidos i nuestro ministerio de relaciones exteriores sobre el asilo concedido por el ministro Egan a algunos personajes de la dictadura i sobre los incidentes ocurridos en Valparaiso entre jente del pueblo i marineros del *Baltimore*, que halló por desgracia término en las satisfacciones dadas

por el gobierno chileno al de los Estados Unidos. En tan dolorosa incidencia se alegaron los derechos i se defendieron los procedimientos de las autoridades de Chile con la altiva franqueza con que se alega i defiende una buena causa ante un juez comun, sin pensar en que la menor palabra inconsiderada puede herir a toda una nacion.—Por último, se debe recordar que los acontecimientos de los dos años pasados relacionados con nuestra diplomacia asumieron por momentos proporciones colosales. Medio continente ha vivido en la zozobra i en la duda, orijinando esta situacion, aquí el renacimiento de odios, allá el antagonismo de intereses, i fomentando por dondequiera la paz armada. La América debe haber pagado cara, tal vez con mas de 120.000,000 de pesos, la falta de informaciones auténticas i de una intelijencia comun, que solo podia recojer i negociar un servicio dilijente de relaciones esterores. Hoi por hoi, puede creerse que las sombras se han disipado; pero nunca es mas indispensable la accion de nuestra diplomacia, especialmente en la costa del Pacífico, para asegurar por medio de una union comercial entre los paises americanos el afianzamiento de una sólida paz.

Estos hechos, suscintamente espuestos, manifiestan que si el trabajo que ejecuta la máquina de nuestras relaciones esterores excede a sus propias fuerzas, es porque no le bastan sus órganos i agentes motores.—Hacemos de quince años a que no conocemos la estabilidad ministerial i no tenemos esperanza inmediata de que se formen dos partidos disciplinados i poderosos, de modo que se alternen en el poder a largos períodos de tiempo i sostengan sus ministerios a la manera inglesa. Por el contrario, la esperiencia nos ha demostrado que los gabinetes son efímeros, que su personal se acomoda a las exigencias de la política interna del momento, i que los hombres se renuevan incessantemente, de suerte que solo por escepcion se reelije a un ministro para una misma cartera. La sucesion ininterrumpida de los ministerios separa uno a uno los anillos de la cadena de las tradiciones diplomáticas, i puede pensarse que la dislocacion en la conducta i en las miras llegaria al absurdo si el presidente de la república no conservara el hilo conductor de las relaciones esterores; pero siempre existe el inconveniente segun el

que, en nuestro mecanismo constitucional, ni el presidente puede dar lecciones al ministro, ni el ministro, a veces, puede inspirarse en la voluntad exclusiva del presidente. En la práctica i por la solidaridad política de los actos ministeriales, los asuntos internacionales se llevan a conocimiento del consejo de ministros; pero aquí aparece de nuevo i de relieve el otro inconveniente de la inestabilidad de los ministros que no les da tiempo para estudiar concienzudamente los asuntos internacionales. El consejo de ministros defiere por consiguiente a los informes i a las apreciaciones de los negocios, tales como los presenta i concibe el ministro de relaciones exteriores de acuerdo con el presidente. En el fondo, este acuerdo es la garantía del servicio internacional; sin embargo, en numerosas ocasiones, aparece solo en las palabras i no en las cosas. La razon es fácil de explicar. El ministro ocupa el departamento de relaciones exteriores, a menudo, como un soldado colocado ahí por orden de su jefe, en acatamiento a las exigencias políticas partidaristas. Sin preparacion especial, sin el tiempo indispensable para adquirirla, obra en consecuencia por indicaciones estrañas; ni es capaz de encarrilar su marcha por la tradicion política internacional del estado, ni es apto para imprimir a sus comunicaciones con los enviados diplomáticos de la nacion en el exterior la norma de conducta que falta a su direccion; ni es, ni puede ser el agente celoso, prudente i sabio que en las negociaciones con los ministros estranjeros mida la responsabilidad a que comprometa a su pais. Los lazos mismos entre el jefe i sus subordinados se relajan: éstos pierden el estímulo i vejetan en las legaciones; aquél desconoce la unidad de la accion, la vijilancia i el juicio sobre los actos de sus agentes. En cambio, en circunstancias en que ha dirigido el ministerio un estadista, ha despertado el movimiento adormecido de nuestra diplomacia, ha habido acuerdo sobre los negocios, simplificacion en los medios i confianza en la direccion. Pero un estadista rara vez vuelve al mismo puesto cuando le arroja la voráGINE política.—Nuestros enviados diplomáticos no son inestables como los ministros; no por eso, sin embargo, puede creerse que gozan de gran estabilidad. Su entrada a la carrera sorprende a los candidatos en medio, comunmente,

de sus quehaceres políticos; i su retiro se opera asimismo por cambios políticos. Por excepcion uno que otro ministro diplomático ha servido el puesto por muchos años, de modo que tambien por excepcion ha existido para uno que otro carrera diplomática. Naturalmente, la relativa bondad del desempeño de las funciones ha dependido de la eleccion mas o ménos acertada de los candidatos: a veces, hombres competentes i preparados han saltado de las filas de la política interna a la política exterior, la falta de especializacion no se ha notado en ellos porque la diplomacia ha sido de escasa actividad e importancia; a veces, han sido hombres incompetentes los que han ido a buscar en empleos tan altos la satisfaccion de honores i de gustos mundanos discernidos i concedidos a título de premio de servicios políticos. El resultado ha sido que, en parte por la carencia de preparacion, en parte por la inestabilidad, no hemos tenido carrera diplomática.

Téngase presente ahora que, aparte de la disconformidad existente entre el trabajo i los agentes, el servicio de nuestras relaciones exteriores se complica cada día mas, porque tiene que hacer una tarea cada día de mayor consideracion.—Nuestras relaciones con Europa comprenden negocios financieros cuantiosos, provisiones de armamentos, el comercio ordinario, la inmigracion i colonizacion, el arbitraje que va a constituirse ante la reina de Gran Bretaña para el fallo de las cuestiones que ocurran en la demarcacion de los límites entre Chile i la República Argentina, i la política en jeneral de las primeras potencias del mundo aplicada a sus intereses en nuestro continente, en la paz o en la guerra. En América, nuestras relaciones tendrán que describir paulatinamente un círculo dilatado: el delineamiento definitivo de los límites chileno-argentinos; el arreglo de nuestras dificultades con el Perú; la fundacion sobre bases naturales i sólidas de un sistema de equilibrio político sud-americano que asegure a las naciones de América la paz; la celebracion, por lo ménos en la costa del Pacífico, de una union aduanera o *Zollverein* sud-americano a favor de la actual produccion de artículos diferentes en estos países i de la base de nuestra marina mercante nacional; finalmente, el mantenimiento de los lazos de una amistad sincera en la vida

pacífica internacional. Pero, como se comprende, para acometer en todas sus partes esta obra de verdadero interes para Chile, es preciso adaptar la máquina de las relaciones exteriores a su servicio en lo político i en lo comercial.

## II

A este respecto es útil una consulta previa a la esperiencia de las naciones mas adelantadas. Por diferentes que parezcan las organizaciones del servicio en los distintos estados, habida consideracion a su forma de gobierno, a la preponderancia política, a los recursos materiales i a las tendencias de sus relaciones en el exterior, se nota en ellas ciertos caractéres comunes. Estos caractéres se reducen a la apropiacion esmerada de los hombres elejidos a la obra por hacer, i se comprueba a la vista de los hombres i de la política en accion.

El ministerio de negocios estranjeros, centro de la direccion política internacional, busca por todas partes la posesion de la verdadera competencia i la conservacion de la tradicion política del estado.—En Inglaterra cada departamento de la administracion central está dirijido por un secretario o un sub-secretario permanente, que es un funcionario administrativo, i por un secretario o un sub-secretario de estado, hombre político, que representa los intereses del partido en el poder. Para dos tareas hai dos obreros: el secretario de estado batalla en los comunes, el secretario permanente estudia los negocios; los secretarios permanentes son en realidad los gobernantes del imperio británico. Pero para gobernar al imperio británico en el *Foreign Office* no basta que el subsecretario permanente tenga dadas muchas i decisivas pruebas de su saber durante largos años de una carrera intelijente i laboriosa: se trata de asuntos en extremo serios, i, para resolverlos, todas las garantías imajinales parecen pocas. Sobre él hai muchas direcciones superiores. El ministro, desde luego, como lo previene la práctica, "debe distinguirse por una intervencion mas acentuada en el exámen de los negocios de su departamento", i en todos ellos, ademas, se halla sometido a una "fiscalizacion estrecha" del primer ministro i del gabinete i tambien a un control mas activo del soberano. "En re-

súmen, el gabinete dirige la política exterior, consultando, en su concepto, los intereses de la nación i los votos de la mayoría de los comunes, bajo la vijilancia del rei i la supervijilancia ménos desconfiada i la autoridad ménos sensible, aunque mui real, del parlamento. (1)» I nótese que esta accion combinada i rectificada del gabinete representa en Inglaterra el sumo de la intelijencia política reflexiva de la nación, en primer lugar, porque los ministerios son dirigidos alternativamente por los jefes de los partidos liberal o conservador; i, en segundo lugar, porque la preparacion de estos jefes no tiene rival en el mundo (2).—Alemania tiene un solo ministro, el canciller, «que dirige todas las negociaciones en nombre del imperio i lo representa en sus relaciones con los países estranjeros.» El canciller es independiente del consejo federal i del *Reichstag*, «obedece solamente a las órdenes del emperador.» Los asuntos públicos se despachan bajo su responsabilidad por los jefes de los departamentos administrativos, «ministros de segundo orden», que pueden recibir de su superior, o una delegacion jeneral de todos sus poderes o una delegacion restringida en el ramo respectivo (3). En el derecho i en el hecho, la política internacional reconoce en Alemania una sola voluntad, un impulso único; pero la voluntad es absoluta e invariable, i el impulso tan perseverante i tan seguro que ha podido fundar en un cuarto de siglo i engrandecer en otro cuarto uno de los imperios mas poderosos de la tierra (4). El canciller i el emperador conservan la alta direccion internacional; la direccion administrativa co-

(1) DUPRIEZ, *Les Ministres d'Europe et d'Amérique*, I, 164-167.

(2) La seleccion se opera dentro del círculo reducido de la riqueza hereditaria i de la importancia precoz. Cf. TAINÉ, *Notes sur l'Angleterre*, 224: «La institucion se asemeja a un háras: sobre cien sujetos, teneis seis buenos corredores; sobre mil, un corredor de primer orden. Pensad que sin jefes capaces no puede prosperar un estado, i que eso pasa allí en donde, por falta de un grande hombre, un estado se hunde. ¿Podeis pagar demasiado cara una eleccion cierta de jefes capaces i la probabilidad frecuente de un grande hombre de estado?»

(3) DUPRIEZ, *ibidem*, 484 i siguientes.

(4) «La Alemania solo teme a Dios», ha podido decir el príncipe de Bismark.

responde al departamento de negocios extranjeros del imperio bajo la autoridad del secretario de estado. Las secciones ministeriales tienen a su frente empleados especiales, consejeros de legación, cónsules i profesores, segun las necesidades (1). De esta manera la buena calidad del trabajo se obtiene con la preparacion de los hombres.—Rusia, como Alemania, tiene un canciller i en segunda fila ministros de estado. La independencia del soberano en el imperio es absoluta i de ella participa su canciller, de tal modo que la política internacional es bien determinada i fija, sin que esperimente las pequeñas o grandes desviaciones que le imprimen los parlamentos i la opinion en los estados de réjimen constitucional. El imperio ha mantenido en Europa la política de la paz, i con ella el crecimiento asombroso de su poderío. Pero esta política no ha sido la obra del acaso, mui al contrario, una obra madurada, siempre presente al espíritu. Por su accion, Rusia ha atendido libremente sus intereses en Asia i consolidado la monarquía. Los negocios extranjeros se preparan i resuelven en el ministerio respectivo bajo la direccion de jefes del oficio i con la consulta de un consejo compuesto del secretario i sub-secretario de estado, de altos personajes de la corte i de consejeros privados. Entre estos últimos figuran hoi en día los jefes de departamentos del ministerio i el eminente profesor de la universidad de San Petersburgo i publicista de derecho de jentes, de Martens (2). Todos los beneficios de una buena política se consiguen aquí tambien con la intervencion esclusiva de los hombres capaces.—Francia sufre los vaivenes de la política interna en la direccion de la política exterior. "Entre nosotros", observa Max Leclerc, "cada uno de los ministerios tiene varios directores; pero, por sobre ellos, concentrando todos los poderes i absorbiendo todas las competencias, un solo hombre, el ministro; político pasajero, dividido entre los cuidados de la política i los intereses de sus administrados, es, a menudo, incapaz de hacer frente a esta doble tarea. (3)". Este inconveniente se subsana

(1) *Almanach de Gotha* de 1896, 546.

(2) *Ibidem*, 1157.

(3) MAX LECLERC, *Les professions et la société en Angleterre*, 113.

en gran parte, aunque no siempre en la alta direccion superior, merced al conocimiento i estudio de los negocios por los empleados del ministerio. Los directores de las secciones ministeriales son todos ministros diplomáticos de carrera (1), que han recorrido parte del mundo i poseen la ciencia i la práctica de las negociaciones. Recientemente se ha creado un consejo del ministerio (existia ya un comité consultivo de lo contencioso) que contribuirá probablemente a dar la mayor fijeza a la política exterior (2).—Los Estados Unidos de Norte América presentan un curioso ejemplo de gobierno desprovisto legalmente de un órgano de fuerte estructura para sus relaciones internacionales. En efecto, en principio, corresponde al presidente, o, en su nombre, al secretario de estado, la conduccion de la política exterior, con prescindencia casi absoluta de las cámaras federales i del gabinete; pero, en el hecho, siendo imposible que esos dos funcionarios sobrelleven en un país libre el peso enorme del trabajo i de la responsabilidad de asuntos tan graves, la práctica ha establecido la necesidad de un acuerdo entre el poder ejecutivo i el comité de negocios extranjeros del senado, que es como el senado mismo. "El comité de negocios extranjeros estiende su accion mas allá de la ratificaciõn de los tratados" en que interviene con el senado en conformidad a la constitucion. "Todas las relaciones internacionales estan mas o ménos sometidas a su influencia; juega en la política exterior un rol de los mas importantes, que debe tanto a los derechos constitucionales del senado como al alto valer i a la estabilidad de sus propios miembros. El presidente de este comité es, con mas propiedad que cualquiera otro de sus colegas, una especie de segundo ministro, en relaciones constantes con el secretario de estado, mantenido perpetuamente por éste al corriente de la situacion política i a quien da opiniones que son casi siempre atendidas. Con preparaciones a lo ménos iguales, el presidente del comité tiene a menudo sobre el secretario de estado la doble ventaja de una esperiencia mas grande i de una autoridad mejor asentada sobre el senado. En ocasiones, se ha podido decir aun

---

(1) *Almanack*, 856.

(2) BONFILS, *Droit international public*, 367.

que el verdadero ministro de negocios extranjeros era el presidente de este comité: así pasó durante un largo período con Mr. Summer.» Naturalmente el comité se distingue «por su estabilidad i por el valer personal de sus miembros. Los hombres mas eminentes del senado son elejidos para componerlo, i regularmente son reelejidos. Por lo jeneral es presidido por un hombre de estado de primer orden, que conserva sus funciones tanto cuanto dura su mandato de senador, cualesquiera que sean las fluctuaciones de la mayoría. (1)»—Otros estados de primero i segundo orden, como Austria-Hungría, Paises Bajos, Béljica, en una palabra, todos los de Europa, cuidan, unos mas i otros ménos, de dotar a sus ministerios de negocios extranjeros de un personal escojido i en lo posible permanente. Para alcanzar este resultado exigen exámenes previos, i comunmente confian las secciones del ministerio a diplomáticos i cónsules probados en el oficio. (2) Por este medio, el trabajo cuenta con operarios competentes i se mantiene una línea de conducta política tradicional.

De lo dicho se deduce que la preparacion de los hombres es la suprema aspiracion en el servicio propiamente diplomático. Hai que formar al especialista, no solo con los conocimientos, en particular con el ejercicio de las facultades i del carácter.—Inglaterra ha instituido el concurso limitado para la provision de los empleos diplomáticos. Nadie puede tomar parte en el concurso sin «estar incluido en la lista de candidatos por el ministro de negocios extranjeros (*Foreign Secretary*), que designa jeneralmente diez candidatos para cada plaza vacante. El departamento de negocios extranjeros se dirige a los jefes de los grandes colejos de Oxford o de Cambridge i les pide a sus mas brillantes alumnos.» Las pruebas recaen sobre conocimientos jenerales i especiales, i sobre la inteligencia del postulante por la manera como se conduce en el examen, i «particularmente, por la viveza mayor o menor con que toma los puntos principales de una nota (*paper*) leida por él, o su presencia, una o dos veces. (3)» A pesar de todo, la gran

(1) DUPRIEZ, 108-115.

(2) Ibid, *passim*.—*Ahnack*, *passim*.

(3) Max Lecler, 120.

prueba ha consistido en la eleccion del candidato en los grandes colejos, o en la adquisicion de los conocimientos i de los recursos de la carrera en el extranjero, cosa que pasa con los hijos de diplomáticos. El procedimiento ingles, que por lo demas hoy se aplica en todos los ramos de la administracion, busca por consiguiente la seleccion i aplica la misma lei natural que descubrió en otro jénero de estudios Mr. Darwin.—En el imperio aleman hai anexa al ministerio una comision para el exámen diplomático, que preside el secretario de estado. Actualmente la completan dos secretarios de estado i un profesor (1). Pero los conocimientos diplomáticos i jenerales, por sí solos, no son suficientes. El aspirante a la carrera necesita conocer el mundo i demostrar que tiene aptitudes especiales para ella. El gobierno del imperio dispondrá libremente de él, segun las pruebas que dé de su competencia.—Francia, Rusia, en suma, los estados mas civilizados, elijen su personal diplomático con esmero, si bien, a mi juicio i por lo que conozco, sin la intelijencia práctica inglesa.

La excelencia del sistema resalta cuando se ve a los hombres en accion.—Stratford Canning, instruido en Eton i en Cambridge, educado «durante las vacaciones» en el extranjero por el célebre Jorje Canning, su tío, de quien recibió «lecciones prácticas de diplomacia», recorrió sucesivamente todos los puestos de la carrera desde el de redactor del ministerio de negocios extranjeros hasta el de embajador en Turquía, despues de pasar en misiones diferentes por Berna, Viena, San Petesburgo i Washington. Su mision última en Constantinopla duró veinte años.» En el curso de este largo período se mezcló, a menudo como actor principal, en los acontecimientos que se sucedieron en Oriente; i al dia siguiente de su muerte (1880), el *Times* pudo escribir de Stratford Canning, a la sazón vizconde Stratford Redclife: Jamas, sin duda, ingles alguno alcanzará un poder parecido al que habia conquistado en Turquía; su solo nombre era un objeto de respeto i de temor.»—Sir Gerald Portal es un espécimen del diplomático ingles para los negocios de África. Alumno de Eton, fué primeramente a

(1) *Almanack*, 546.

Roma, al consulado de Alejandría despues, i en 1884 al Cairo a ser, «en cierto modo, el segundo de sir Evelyn Baring (lord Cromer) i su discípulo preferido.» Desempeñó como suplente la agencia diplomática de Ejipto; se internó en Abisinia para cumplir una mision peligrosa; i, finalmente, pasó en calidad de jefe al protectorado de Zanzibar. Desgraciadamente murió en 1894, de 36 años de edad. «La carrera de Portal, tan activa, tan bien llevada, fué todo de aprendizaje práctico i metódico, aun en medio de aventuras imprevistas; i muestra con qué firmeza de propósitos i qué seguridad de miras el *Foreign Office*, hoi en día, escoje i forma a sus agentes.»—Sir Mortimer Durand es el modelo del diplomático ingles en los asuntos asiáticos. La diplomacia ha sido de tradicion en su familia. Ingresó en el departamento del gobierno de la India, i sirvió sucesivamente cerca de los jefes de los estados indíjenas de Radjputana, como secretario político del jeneral lord Roberts durante la campaña afgana i como secretario particular del virrei. En seguida se le nombró jefe de aquel departamento; en este puesto, «durante once años, bajo cuatro virreyes, fué como la encarnacion de la política estranjera del gobierno indio. Despues de haber estudiado i preparado el camino en Afganistan, va ahora (1894) a continuar esta misma política en Persia, con esta competencia práctica, esta continuidad en el esfuerzo i esta perfecta armonía en las miras, que hacen la fuerza latente del imperio británico. (1)»—Si Gran Bretaña para servir intereses colosales en importancia i estension, diseminados en las cinco partes del mundo sobre 26.300,000 kilómetros cuadrados i 354.000,000 de habitantes i sobre las naciones ligadas a élla por lazos políticos o comerciales, ha preparado admirablemente a sus diplomáticos, no se han preocupado ménos los otros países del continente europeo de alcanzar el mismo resultado. ¡Qué obra más persistente i sostenida que la del príncipe de Bismark para la formacion del imperio aleman! La expansion colonial i comercial alemana datan de fecha reciente, a lo ménos habida consideracion a su prestigio i a su influencia políticas. Durante el desenvolvimiento de esta expansion, sus agentes di-

(1) Sobre los diplomáticos ingleses, Max Leclerc, *passim*.

plomáticos han observado al parecer una conducta uniformemente inspirada: en Europa, empeñosa i febril, para debilitar a la Francia, dirigir el concierto europeo i colocar al imperio en situacion prominente; i en el resto del mundo, deferente i respetuosa, para atraerse las simpatías de los pueblos débiles en beneficio propio, derramando en éstos los tesoros de su instruccion i acrecentando i dilatando su comercio. Cuánto se debe en esta obra a los diplomáticos laboriosos i obedientes que han servido a su patria, es mui difícil decirlo.—En condicion análoga a Alemania, Rusia ha tenido como ella los mejores intérpretes de sus tendencias i aspiraciones. Hace un año solamente a que llora la muerte de Giers, uno de sus mas preclaros servidores. A los dieziocho años de edad entró a la seccion asiática del ministerio de negocios extranjeros. Poco tiempo despues salió de su pais i pasó, grado por grado, instruyéndose ordenada i prácticamente, en el consulado ruso en Rumania i en el servicio diplomático en Hungría, en Egipto, por segunda vez en los Principados Danubianos, en Constantinopla, en Persia, en Berna i en Stokolmo. El año de 1875 de Giers se acercó a la corte. El príncipe Gortchakof envejecia i sentia la necesidad de tener un segundo a su lado. El elegido fué de Giers. Durante varias ausencias del canciller en tiempo de la guerra de Crimea i del congreso de Berlin, de Giers pudo conocer de cerca al soberano, informarle directamente sobre los negocios públicos i hacerse apreciar de él. «A la muerte del príncipe se creyó que de Giers sucederia en el título i en las funciones a su jefe. Sin embargo, Alejandro III prefirió, como se dijo a la sazón, ser su propio canciller, i confirió al sucesor del príncipe Gortchakof únicamente el título de ministro de relaciones exteriores.» La larga permanencia de de Giers en Oriente le habia familiarizado con las sutilezas de la política asiática: «poseía todos los secretos de esta trama embrollada i entremezclada de la cual no se puede tocar un hilo sin sacudirla toda. En esta escuela, singularmente instructiva, se ha formado por largo tiempo la política exterior de la Rusia, política toda de finura i de paciencia, que conviene maravillosamente a un gran pueblo, porque el tiempo es su mejor auxiliar.» De Giers obró en este sentido, i, «si no tuvo el brillo de los Nesserolde i de los Gortchakof, no fué por eso mé-

nos benéfico para la Rusia i para la paz del mundo. (1)»—En verdad, la atencion preferente de los estados europeos i de los Estados Unidos de Norte América se dedica a la política exterior, cuyos fines superiores tienden a la conservacion personal misma i al engrandecimiento nacional. Por donde quiera, sus diplomáticos, instruidos i activos, obran como movidos por un resorte. Trátese de la guerra chino-japonesa, de las matanzas de Armenia, de la invasion de la república Sud Africana (Transvaal), de la delimitacion entre la Guayana inglesa i Venezuela, en cada ocasion los gobiernos interesados saben lo que van a hacer i cómo lo deben hacer, reciben informaciones rápidas i fidedignas, i comunican instrucciones para alcanzar resultados previstos; sobre una cuestion se cede o transije, sobre otra se exige o impone; i en todo momento el éxito lo obtiene la competencia especial.

### III

Las opiniones de los publicistas son unánimes acerca de la preparacion requerida para el servicio de las relaciones exteriores. I es natural. No hai circunstancia que marque mas claramente los progresos de la civilizacion moderna, segun Wheaton (2), que la institucion de las misiones diplomáticas permanentes entre los diferentes estados; por ellas las naciones toman un mayor interes en sus conveniencias recíprocas, interes que halla su fuente en las relaciones comerciales i políticas mas estensas i tambien en las teorías mas profundas i mas desenvueltas sobre el equilibrio de las potencias, que han dado a los estados el derecho de inspeccion mutua sobre las transacciones que pueden comprometer este equilibrio. I el cultivo de las relaciones pacíficas así como el mantenimiento del equilibrio, exigen una competencia especial.—Segun Heffter (3), «La vida del mundo, aun en las esferas elevadas, bastará a lo sumo para formar figurantes. Por consiguiente es permitido exigir del verda-

(1) *Révue de Droit International*, 1895, 76.

(2) *Éléments du Droit International*, 188.

(3) *Le Droit International de l'Europe*, I, 151.

dero diplomático conocimientos profundos de los principios del derecho, en particular del derecho público europeo, del derecho constitucional de los estados, de la historia universal, de las fuerzas respectivas de las diversas naciones, en fin, de los conocimientos suficientes en materia de lenguas. Las escuelas especiales contribuirán mucho incontestablemente a propagar estos conocimientos; pero no podrán por sí solas crear diplomáticos, ni embarazar la libertad del gobierno en la elección de las personas.»—Sir Travers Twiss (1) juzga que «el verdadero arte del diplomático consiste en facilitar el juego de las relaciones internacionales, en allanar las dificultades que pueden a menudo entorpecer estas relaciones, sea dando una interpretación leal i sincera a las obligaciones convencionales existentes, sea negociando de modo que se fije una práctica indecisa sobre la base sólida del derecho convencional. Para estar a la altura de esta misión, el diplomático no debe contentarse con el conocimiento técnico de las reglas generales que gobiernan las relaciones recíprocas de las naciones, está obligado a penetrarse de los principios que sirven de base a estas reglas i que hai que respetar en la aplicación de éstas; si quiere administrar con éxito el derecho de jentes, debe necesariamente poseer i comprender a fondo sus elementos filosóficos.»—El baron de Neumann (2), la mas alta autoridad en derecho internacional de Austria-Hungría, como Heffter i Twiss lo son en grado eminente en Alemania i Gran Bretaña, participa de las ideas enunciadas. A su juicio, «el estudio o la teoría, sin el espíritu que la fecunda i sin la escuela de la esperiencia, no hace por sí sola al diplomático», mucho menos la rutina. «El *dilettantismo*, malo en sí, pasa ser igualmente un peligro, un riesgo de todos los días para el estado que le confia sus relaciones exteriores, es decir, su porvenir i su suerte.» Calvo (3) cree que la persona que asume la responsabilidad de las funciones diplomáticas necesita «una instrucción sólida, cierta esperiencia del mundo,

(1) *Le Droit des Gens ou des Nations considérés comme communautés politiques independants*, I, 151.

(2) *Eléments du Droit des Gens moderne européen*, 274.

(3) *Le Droit International théorique et pratique*, III, 168.

un saber bastante estenso, fruto de estudios variados i profundos.» Carnazza-Amari (1) les exige «la intelijencia, la virtud i la instruccion requeridas para las funciones de que son investidos». De Martens (2), por fin, (i me bastará esta última cita), se expresa con bastante claridad sobre este particular: «La política exterior de un estado presenta relaciones tan variadas, tan complicadas, tan sujetas a cambios, i a la vez rodeadas de tantos escollos i dificultades, que se concebirá fácilmente cuán difíciles i delicadas deben ser las funciones del llamado a la jerencia de esa administracion; ellas lo son tanto mas cuanto que ésta no podria estar sometida a ninguna responsabilidad definida, por la conducta jeneral de su ministerio, i no tiene otro tribunal que su propio discernimiento, la aprobacion de su soberano, de la representacion nacional i de la opinion pública.» En consecuencia, el ministro de negocios extranjeros, para poder desempeñar dignamente su tarea, necesita del «*estudio especial* del derecho de jentes i de la historia moderna de los estados de que depende el equilibrio jeneral. Debe tener un conocimiento exacto de los intereses comerciales que unen a los estados, de los recursos materiales de todo jénero que hacen su fuerza, de los tratados i convenciones que los ligan, de los principios i de las tendencias que gobiernan su política, de los hombres de estado que la dirijen, de las influencias íntimas de corte que la alteran, del parentesco entre las familias soberanas que la modifican, de las rivalidades de las potencias que complican su accion.» En este sentido, ha menester de informaciones prontas i seguras a fin de seguir «las disposiciones de los gabinetes extranjeros» i poder «calcular hasta qué punto estas disposiciones pueden traducirse en hechos para imprimir, segun el resultado de estos factores, a las relaciones exteriores una marcha combinada i la mas ventajosa para su pais.» «Para estar bien informado i bien servido en la ejecucion de sus designios, el ministro debe tener a su disposicion *organos capaces*; depositario en cierto modo del honor i de los intereses jenerales de su pais en sus relaciones exteriores, debe esmerarse por conocer

(1) *Traité du Droit International Public*, II, 274.

(2) *Le Guide Diplomatique*, éd. ref. par Geficken, I, 24.

bien a los hombres, a fin de hacer elecciones convenientes en el personal de sus agentes en el exterior i de poner en manos inteligentes i dignas la salvaguardia de estos intereses tan graves i de este honor tan sensible. La esperiencia adquirida, los servicios prestados, la notoriedad del talento, la consideracion personal, son los elementos esenciales de su confianza. Pero no basta que el ministro de negocios extranjeros elija hombres capaces para el servicio diplomático; es preciso que su espíritu los anime, que su iniciativa los dirija. A este efecto debe, no solo guiarlos con sus instrucciones en las negociaciones de que estan encargados i velar sus actos por una correspondencia constante: debe tambien mantenerlos al corriente de todo lo que afecte a los intereses del pais. Les enviará copia de los despachos importantes de sus colegas, i de tiempo en tiempo resumirá la situacion exterior e interior en circulares que pongan a sus agentes al tanto de la política del gobierno. Apoyándose en estas comunicaciones, éstos pueden entónces sin inconveniente tomar parte en las conversaciones que se refieran a la materia en cuestion, i recojer así datos preciosos sobre las vistas de diferentes gabinetes; pueden ademas esforzarse por hacer prevalecer en sus conversaciones el pensamiento de su gobierno;... en fin, los agentes diplomáticos, recibiendo estas circulares, ven que no son olvidados; se encuentran animados en sus trabajos de correspondencia, i pueden al mismo tiempo juzgar de la mejor direccion que convenga darles, por el conocimiento que tienen de la política jeneral, como por la manera de comprenderla.»

#### IV

Las necesidades de nuestro servicio de relaciones exteriores son, no hai duda, reducidas i considerablemente inferiores a las de Europa i de los Estados Unidos; por consiguiente, las esperiencias de las naciones mas adelantadas, tienen para Chile el valor de la comprobacion de los elementos esenciales de un buen servicio, i le suministran los medios prácticos, uniformemente implantados, para satisfacer ese *desideratum*.

Dos puntos capitales ofrece a este respecto la observacion: la preparacion de los hombres i la conservacion de la tradicion

política internacional.—Los hombres se preparan teórica i prácticamente. Los estudios especiales habilitan para entrar a la carrera; pero una vez en ésta, se aprovechan las aptitudes merced a un procedimiento de seleccion. Por dondequiera, el conocimiento personal i directo es la base de la preparacion. Los viajes, el trato de los hombres, las costumbres, las ideas, la relijion, la raza; todo cuanto esplica la diversidad de criterio para pensar i obrar; todo cuanto ajita los sentimientos; todo cuanto hace de cada nacion una personalidad; en suma, el conocimiento sentido i palpado del pais o paises con los que vivimos en comunidad, forma la instruccion objetiva, indispensable, al diplomático i al hombre de estado. Una biblioteca no enseña como esta escuela práctica; i sin esta escuela no se concebiría en algunas naciones de Europa al hombre político. Los miembros de los comunes i los lores recorren constantemente el continente europeo, visitan los lugares que interesan a sus miras, toman notas de las aplicaciones que constituyen la esperiencia, i vuelven al Reino Unido con la cabeza llena de hechos i vacía de teorías.—La tradicion política se aviene con el carácter de la lei internacional de suyo dudosa e incierta, la interpreta, i le asegura un imperio fundado en los actos, en el reconocimiento espreso i continuado, que la rodea de una verdadera autoridad. Sin ella, un estado marcha a ciegas, siempre espuesto a las acechanzas, a las querellas i a la guerra misma.

Ahora bien, ¿qué aplicacion pueden tener las ideas precedentes en Chile? En mi sentir una relativamente fácil. El ministerio de relaciones esterioras, tan rudamente combatido por la inestabilidad ministerial, requiere un órgano que funcione con la contraccion, la competencia i la continuidad que ha menester el servicio diplomático, de modo que las luchas políticas no comprometan jamas su estabilidad. Este órgano no puede ser otro que, o un consejo del ministerio, o dos jefes superiores para las secciones política i comercial, respectivamente. El consejo, que podria componerse de tres o mas ex-ministros diplomáticos (uno que hubiera servido en Europa, uno en Norte América, uno en Sud América, o bien dos en Sud-América: uno que hubiera sido ministro en alguna nacion de la costa del

Atlántico i otro en la del Pacífico), de un ministro o del fiscal de la corte suprema de justicia, i de un profesor o ex-profesor de derecho internacional, reuniria en su seno hombres entendidos en su especialidad, en posesion de los conocimientos personales requeridos para cualquiera jestion diplomática. Pero, sea por los defectos de nuestro carácter nacional, sea por los inconvenientes de la consulta del ministro al consejo, me parece preferible la creacion de los jefes para las secciones política i comercial. Naturalmente, si a estos jefes correspondiera el encargo de seguir el sistema político apropiado a las necesidades del país, de combinar las medidas, aprovechar las circunstancias, escojer las vías mas propias para conseguir el éxito, dentro del cumplimiento por parte del presidente de la república i del ministro de sus atribuciones constitucionales i con su anuencia, es evidente que su eleccion tendria que recaer en ex-ministros diplomáticos de Chile. Los empleos indicados serian como el término i el premio de la carrera diplomática en el extranjero con la misma renta i consideraciones. En nuestra organizacion ministerial el ramo del comercio figura en el ministerio de hacienda; pero se comprende que debería formar parte del de relaciones esterores. Fuera de la estadística i las aduanas, los tratados i convenciones comerciales, los consulados, etc., son negocios que tienen relacion inmediata con la política estranjera, por eso las naciones de Europa i los Estados Unidos, con tener algunas ministerio especial de comercio, poseen una seccion comercial en el ministerio de negocios estranjeros. La gran preocupacion del día se concentra en la produccion, la distribucion i el consumo de las riquezas, i una i otras dependen de la produccion, de la distribucion i del consumo de las otras naciones, aparte de la produccion, de la distribucion i consumo nacionales. Los cónsules informan ordinariamente sobre la riqueza del territorio del consulado i los ministros sobre la riqueza jeneral de un país. El ministerio recibe las informaciones, confronta i compara cifras, estudia las convenciones probables, etc., etc.; solo de esta manera adquiere un estado el conocimiento del conjunto de los hechos i puede estrechar las relaciones comerciales. Por esto creo que el ministerio de relaciones

esteriores debería tener una sección comercial, i con ella i la sección política desempeñadas por hombres experimentados me parece que Chile tendría el mejor servicio de relaciones exteriores para sus necesidades. A la buena dirección superior sucedería la buena dirección de los agentes diplomáticos, que es lo que razonablemente se puede desear.

GUSTAVO A. HOLLEY,  
Profesor interino de Derecho Internacional.

