

CARRERA DIPLOMATICA Y CONSULAR

«El derecho introducido por los pactos y la costumbre es al Derecho primitivo de gentes lo que el código civil de cada pueblo es a los preceptos y prohibiciones de la ley natural. Especifica, pues, y regulariza lo que en el Derecho primitivo era vago y necesitaba de reglas fijas. Dictaba, por ejemplo, la naturaleza, que las naciones tuviesen apoderados, por cuyo medio comunicasen entre sí, y que se dispensase a éstos una completa seguridad en el desempeño de su cargo; pero dejaba por determinar la forma de sus credenciales y la extensión de sus inmunidades; puntos que, si no se fijaban, abrían campo a desavenencias y fraudes. Esta determinación pudo hacerse de varios modos, y era menester que convenciones expresas o tácitas fijasen alguno, como en efecto lo han hecho» (1). Y es de grande utilidad e importancia el conocimiento de la manera como la humanidad resolvió la necesidad natural de que las naciones tuviesen apoderados para poder relacionarse entre sí.

El primer apoderado o representante de una nación es su soberano. «Como una nación rara vez puede hacer algo por sí misma, esto es, obrando en masa los individuos que la componen, es necesario que exista en ella una persona o reunión de personas encargada de administrar los intereses de la comunidad, y de representarla ante las naciones extranjeras. Esta persona o reunión de personas es el *soberano* (2).

En los antiguos imperios ese soberano era el rey o emperador. Pero en la organización de los estados modernos, como la soberanía está dividida en tres po-

(1) Andrés Bello.--*Principios de Derecho Internacional*, pág. 25, t. I, Madrid, 1883.

(2) Bello, op. cit., pág. 40, t. I.

deres—ejecutivo, legislativo y judicial—cualquiera de ellos, que en su esfera representa toda la soberanía de la nación, podría considerarse como el soberano representante del estado ante las naciones del mundo. Y efectivamente todos tres lo representan: las decisiones de un tribunal competente deben ser respetadas si son legales y justas, las leyes de un congreso son dictadas sin que las haya de examinar otro estado, es decir libremente, y el ejecutivo administra y sus actos de administración no pueden ser vulnerados por el extranjero si no pasa más allá de sus debidos límites. Mas por la ley de la división del trabajo, así como por la naturaleza de cada poder, es natural que los estados extranjeros no pueden celebrar tratados con cualquiera de ellos, sino que a uno en especial la nación le encomienda la facultad de representarla ante las otras potencias.

Desde un principio queda excluido el Poder Judicial; encomendada como está a él únicamente la impartición de la justicia, no sería propio que tuviera la facultad de celebrar convenios en los que casi siempre se atiende sólo a la conveniencia. Al poder judicial toca decidir sobre *lo justo* reconociendo hechos; a otros toque decidir sobre *lo conveniente*.

El poder legislativo tampoco es un órgano apropiado para negociar con el extranjero. Generalmente está formado por corporaciones y con una corporación de múltiples miembros no puede entenderse fácilmente un negocio. Pero como el congreso se estima de ordinario como el más genuino representante de la nación, en cuyo seno están representadas todas las tendencias sociales, muy natural es que tenga ingerencia en la celebración de los tratados y demás relaciones con el extranjero, ya que ellos pueden decidir de la suerte y aun de la existencia misma de la comunidad. Como es difícil que los órganos del poder legislativo se en-

tiendan directamente con otra nación, no deben ejercer la dirección de los asuntos extranjeros; pero sí se reservan el derecho de aprobar o desaprobar los actos ya ejecutados, viniendo a ser, en último lugar, los que dan a la vida o condenan a la muerte los actos celebrados con otros pueblos.

No toca pues al legislativo, menos al judicial, pero sí al ejecutivo, entenderse directamente con el extranjero, ya que ésta es una función esencialmente ejecutiva. Le corresponde dirigir las relaciones exteriores porque su existencia permanente, sin interrupciones, el hecho de ser ejercido por uno solo o muy pocos individuos, nunca por corporaciones, son condiciones las más adecuadas para el efecto. Y si el ejecutivo, en el ejercicio de estas funciones, tiene algunas cortapisas y limitaciones para que no se extralimite, son únicamente las de aprobación o rechazo del poder legislativo.

Tenemos pues establecido quiénes hacen las veces de *soberano* en los estados modernos, respecto de las relaciones internacionales y que el ejecutivo celebra tratados, dirige los asuntos directamente y el legislativo aprueba o desaprueba. Este derecho de ratificar o negar, que es clarísimo y útil respecto de la celebración de convenios, no se extiende a otros actos, tales como el nombramiento de agentes del estado en otros países; la constitución de cada uno detalla los actos que están sometidos a sanción posterior y cuáles no. Porque hay actos importantísimos en las relaciones internacionales y que sin embargo, el ejecutivo puede verificarlos sin censura posterior, y antes ella produciría ineficaces resultados, sería estorbosa.

Los soberanos o entidades supremas casi nunca pueden entenderse por sí mismos directamente. Para que tal sucediera se necesitaría o que ambos se diri-

gieran a la frontera cuando se trata de naciones limítrofes, o que la discusión y firma de las negociaciones fuese siempre por correspondencia escrita. La desventaja de ambos procedimientos es evidente: un soberano no puede estar viajando incesantemente; las discusiones escritas no son siempre eficaces y los procesos verbales se hacen indispensables. El soberano, pues, comisiona a otras personas para que vayan, previamente instruidos y autorizados, a celebrar con los jefes de otros países las negociaciones convenientes. Esos enviados sirven, además, para observar la conducta que se practique respecto de sus conciudadanos, para informar a su superior y precaverlo de las maniobras perjudiciales y servir de apoyo a sus compatriotas en los casos de necesidad. Son pocos, y célebres por tanto, los contratos en que los jefes de estado han obrado por sí mismos; uno de ellos fue la formación de la Santa Alianza verificada en París por los soberanos de Austria, Francia y Rusia. Entre nosotros tenemos el tratado de Girón firmado y celebrado por el general Lamar, entonces jefe de la nación peruana, y el abrazo de Rumichaca.

Las relaciones entre los pueblos son de dos clases: unas *políticas* y otras *comerciales*. Toca, pues, al soberano acreditar apoderados para que dirijan, mejoren y establezcan estas dos clases de vínculos; los que van con misión política se llaman *diplomáticos*, los que se encaminan con fines comerciales se denominan *cónsules*.

Los agentes diplomáticos son de varias clases: el Congreso de Viena (junio de 1915) estableció la división de ellos en tres categorías: 1.^a embajadores y nuncios o legados; 2.^a plenipotenciarios, internuncios y enviados ordinarios o extraordinarios, y 3.^a encargados de negocios. El Congreso de Aquisgran o Aix-la-Chapelle (noviembre de 1818), formó otra categoría, la de los ministros residentes, que deberían quedar en tercer lugar,

con lo cual los encargados de negocios bajaron a cuarto lugar. Las tres primeras clases—embajadores, nuncios y legados; plenipotenciarios, internuncios y enviados; ministros residentes—se acreditan ante el soberano mismo y éste presencia y hace la recepción; los encargados se acreditan y reciben ante el ministro o secretario de relaciones exteriores, órgano directo de comunicación que tiene el soberano.

La República de Colombia acredita las tres últimas clases de diplomáticos, que hoy por hoy se designan libremente por el poder ejecutivo, facultad que le confiere el artículo 34 del acto legislativo número 3 de 1910:

«Corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias o soberanos; nombrar los agentes diplomáticos, recibir los agentes respectivos y celebrar con potencias extranjeras tratados y convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.»

Los empleos consulares, por su parte, se dividen en tres: cónsules generales, para atender a muchas plazas comerciales a un tiempo y que son jefes de los cónsules; cónsules ordinarios, para una villa determinada, y vicecónsules que están bajo la dependencia del cónsul, se envían también agentes consulares simples a plazas de menor importancia.

Se ha discutido si el Poder Ejecutivo debe nombrar los agentes libremente o con aprobación del legislativo.

El libre nombramiento tiene la ventaja de que puede unificarse el cuerpo diplomático, mientras que con la aprobación del legislativo muchas veces el presidente tendría que retirar los nombres de su agrado que no fueran admitidos, y designar individuos que no llenan sus deseos. Y un cuerpo diplomático sin unidad, con pareceres desacordes, no será el más eficaz.

Pero hay otro motivo más poderoso para no someter al Congreso el nombramiento de los agentes diplomáticos y consulares, y es que ese órgano del poder tiene naturaleza política y podría ser fatal la designación de apoderados del estado por consideraciones banderizas. Es muy bien que así como en los otros ramos de la administración, las minorías tengan parte en los nombramientos diplomáticos; pero esa participación no es conveniente que se la otorgue una corporación irresponsable, sino un jefe cierto y único que busque entre los diversos partidos los individuos más de su confianza para que no se rompa la unidad diplomática.

No obstante, el presidente puede conducir al desastre la nación con ministros y agentes inexpertos. Limitaciones deben ponerse. ¿Por el Congreso? El no daría mejores resultados. La limitación científica y lógica, conveniente por todos aspectos, es el establecimiento de una verdadera carrera diplomática y consular, por grados, de manera que el ejecutivo no pueda escoger para apoderados del Estado sino a individuos que hayan merecido el cargo, que hayan llegado a él por escala rigurosa, y que por lo tanto tienen que ser hábiles, prácticos y conocedores de su importante función.

Cuando la diplomacia está compuesta de individuos que hicieron estudios especiales para ejercerla, que ingresaron a la carrera por concurso y a ella han dedicado exclusivamente su vida y esfuerzos, tiene más probabilidades de eficacia que con el sistema actual en que se improvisan cónsules y ministros.

Es un error manifiesto pensar, como piensa la mayoría, que los individuos capaces que han descollado en la política, la literatura, las ciencias, por el hecho de su vasta ilustración y sus grandes talentos, son aptos para ejercer debidamente la diplomacia. Hoy día, sobre todo, el talento tiene que especializarse; las ciencias se

han hecho tan vastas y profundas que sería paradójico en la fecha un talento enciclopédico como el de Leonardo de Vinci; nuestra época se ha caracterizado por la amplitud y la profundidad en todo orden de ideas y los sabios actuales gastarán la vida toda sin llegar a un quinto peldaño. Pero sucede con la administración pública que todo hombre de talento se cree capaz de intervenir en ella. El literato, el médico, el ingeniero, todos luchan en la política y se mezclan en la administración, y si ello es perjudicial y es causa de muchos desaciertos, mucho más lo es en el caso concreto de la diplomacia y el consulado, que requieren un buen estudio, una dedicación completa y perfecta compenetración.

Tolerable puede ser que en la política y en ciertos ramos administrativos vayan hombres no muy bien preparados en las ciencias sociales; pero en aquellos cargos, como la justicia y la diplomacia, que requieren altas capacidades, no es tolerable llevar sino individuos adecuados, so pena de que el Estado sufra el efecto de frecuentes desaciertos.

«Muchos se lamentan de que Colombia no tiene diplomáticos; pero no se quiere ver que esto es sobremanera dificultoso, y aun imposible, en una nación en donde tan elevada ciencia y arte exquisito no se estudian en centros especiales, y donde no ha existido jamás en los ciudadanos, el sentido de las graduaciones y del ascenso moderado.

«Somos un pueblo impaciente, que con frecuencia carece de método para la formación de las instituciones, y ahora quisiéramos tenerlo todo de una vez, a modo de encantamiento, sin la necesaria acción de esfuerzos penetrantes y continuos» (1).

(1) Tomás Márquez. «Carrera Diplomática», *El Gráfico*, número 293.

Afortunadamente ya hemos dado los primeros pasos en el camino, tales han sido las diversas peticiones sobre el establecimiento de esa carrera que han hecho al Congreso en sus memorias los ministros de varias administraciones, y el decreto número 510 de 1911, sobre provisión de cancillerías, acerca del cual se informó así: «El decreto por el cual se crearon los puestos de cancilleres por medio de concursos, fue, a no dudarlo, un paso notable del actual gobierno, en el sentido de establecer un principio de carrera diplomática. Ese paso tiene de ser seguido de otros análogos, encaminados al mismo fin. Los puestos de cancilleres, determinados puestos en el Ministerio de Relaciones Exteriores, los consulados, las secretarías de legación, etc., deben ser la escuela práctica en que se formen nuestros diplomáticos, así como deben ser los estímulos que la Nación ofrezca al mérito y a las capacidades de la juventud estudiosa.

«Al fin, consolidada definitivamente la paz en Colombia, podremos dar estabilidad al servicio civil en varios de sus ramos, singularmente al servicio diplomático, como pasa ya en las naciones europeas y en varias de las americanas. Es justo que quienes a una carrera dedican una parte de su vida y sus mejores energías, y en ella sirven leal y eficazmente a la patria, estén debidamente garantidos, por la ley misma, en la continuación de sus servicios. Y ésta hay que asegurarla, tanto más cuanto es indudable que la competencia de los funcionarios públicos suele estar siempre en razón directa de su antigüedad» (1).

Parece que nuestra misma Constitución haya querido esta reforma, pues así resulta de la comparación que hagamos entre el artículo 34 transcrito atrás y

(1) Francisco José Urrutia. *Memoria al Congreso, 1913.*

nuestro antiguo artículo 120. «Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa... 10.º Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias o soberanos; nombrar *libremente* y recibir los agentes respectivos y celebrar con potencias extranjeras tratados y convenios.» Como se ve, una de las cosas que se tuvo en cuenta para la reforma, fue la supresión de la palabra *libremente*, con la cual, es nuestro parecer, bien queda abierta la puerta para el establecimiento de una carrera gradual. El presidente nombra los agentes diplomáticos y consulares; libremente, mientras no haya ninguna ley que regule el servicio (1); sometido a ella cuando exista.

Muy bien puede hacerse de la diplomacia y el consulado, aunque diferentes, una misma carrera de modo que empezando por uno se comience la otra en seguida, o se alternen entre sí los cargos de una y otra.

Es claro que requiere mayor preparación y hombres más aptos la diplomacia. Un cónsul puede saber únicamente el comercio y ejercer debidamente sus funciones; a él no le toca discurrir sobre los altos intereses internacionales, no celebra tratados, no lleva la carga ponderosísima de representar la soberanía. En cambio el diplomático debe estar dotado de profundos conocimientos en historia y en política, necesita conocer las leyes no sólo de su país sino también de la nación en que reside y tener un acertadísimo criterio. El diplomático tiene obligación de conocer también todo lo relativo al comercio porque sus poderes se extienden aún más allá de la celebración de tratados comerciales. De ahí la conveniencia de que el ministro haya sido

(1) Sobre reglas del servicio en Colombia, véanse Ley 23 de 1866, Decreto número 1040 de 1901 y 1030 del mismo año y Decreto número 564 de 1888. Ley de 26 de mayo de 1851.

antes cónsul para estar perfectamente informado de las relaciones comerciales de su nación. Consideremos pues, como un sofisma aquella celebrada frase de Tayllerand: «A un gran ministro diplomático le falta mucho para ser un buen cónsul.»

Con el fin de formar en debida manera una carrera, tendríamos que establecer como primera medida cátedras especiales de estudios diplomáticos y ciencias comerciales que completaran los que se hacen en la universidad, y disponer que a esas cátedras no pudiera ingresarse sino por concurso, previo el título de abogado. También sería muy eficaz la creación de becas en el exterior para que allí, en los mejores centros, los aspirantes que triunfaran en el torneo hicieran esos estudios particulares, como lo disponía el decreto 510 de 1911. Una vez completados esos estudios, se es apto para ejercer el cargo de agregado vice-cónsul; después de un periodo suficiente para conocer las funciones ejercidas, podrá aspirarse a cónsul; luego a secretario de legación y encargado de negocios, finalmente a ministro o cónsul general.

Todo puesto que quede vacante deberá ser provisto por los individuos que ejerzan el cargo inmediatamente inferior; cuando haya mayor número de individuos aptos para el requerido, se escogerá de entre los más antiguos, o si se hallaren en igualdad de circunstancias, se deberán someter a concurso. Las vacantes serían ocasionadas por muerte de los titulares, por letras de retiro o cancelación del ejecutur de los cónsules a virtud de decreto del soberano ante quien reside el empleado, siempre que tenga una causa justa y envuelva una culpa de éste, o por destitución que decrete el poder ejecutivo el cual debe conservar este derecho cuando no es correcta la conducta del funcionario o

no ejerce sus funciones según las órdenes comunicadas por el Ejecutivo.

El soberano, su ministro o secretario de relaciones y los agentes, deben formar un completo plan de política exterior, con unidad perfecta, para que pueda definirse de una manera clara la conducta internacional del Estado. Esta unidad en los fines y uniformidad en los procedimientos es un argumento que a veces oponen algunos al establecimiento de una carrera consular y diplomática por graduaciones.

Desgraciadamente en el régimen republicano y en todos aquellos en que el jefe del gobierno se varía cada período determinado de años, no se puede exigir una perfecta unidad de la política exterior a través de de todos los tiempos. Cada nuevo gobierno da a su administración un nuevo rumbo y le imprime un carácter especial del cual no se escapa muchas veces la conducta internacional del estado; si en los regímenes democráticos se llega a formar una constante y uniforme política, ello se debe al esmero de cada gobernante y a su cuidado personal en conservarla. Tal ha sucedido en Colombia; muchos gobernantes hemos tenido y de muy diversas opiniones, todo ha mudado, todo cambió de faz y de rumbo, sólo la conducta internacional, susceptible también de dislocaciones ha sido una en nuestro largo siglo de existencia; y ella está perfectamente definida dentro de la honradez y la justicia. Hemos tenido desaciertos y conflictos, tal vez debidos a la poca preparación de nuestros agentes, pero nos hemos definido. Sin embargo, esa unidad ha resultado del esmero personal de cada gobernante, bien podría no resultar dentro de nuestro régimen.

Lo único que se puede exigir estrictamente en las repúblicas es la unidad dentro de cada administración.

Pues bien: esa unidad sería más perfecta con la carrera diplomática y consular; no habría el peligro de las renovaciones frecuentes en el ramo; con la facultad presidencial de dar instrucciones que deben ser perfectamente obedecidas se garantiza la unidad y la lógica en los procederes de cada administración; y el hecho de ser casi unos mismos los que tienen en sus manos a través del tiempo tan elevados cargos, será garantía de que se conservarán las buenas tradiciones y se acentuará la unidad al través de los diversos gobiernos.

Las ciencias políticas tienen mucho de experimentales. Debemos consultar pues, a la experiencia para aplicarlas. Y ella nos señala la gran república del norte que ha hecho vitalicios los cargos diplomáticos de importancia, logrando eficacia aun para sus incalificables atropellos, y también nos muestra a España, la sacra madre nuestra que ha establecido una científica graduación.

Para los pueblos débiles existen—ya que no los recursos de la fuerza—los de la diplomacia; elevémosla a su más posible grado de perfección y pongamos los medios de hacerla respetable y eficaz.

«¿Cómo tener diplomacia sin diplomáticos? Estos se forman en carrera especial. Mejorémosla si existe, o empeñémonos en fundarla si es que no la tuviésemos» (1).

JOSÉ GNECCO MOZO

Colegial de número.

(1) Guillermo Valencia. Discurso de 28 de octubre de 1917.

