

REVISTA CHILENA

Enrique Matta Vial

DIRECTOR:

ENRIQUE MATTA VIAL

SUMARIO

	Pág.
Augusto Orrego Luco.—Don Victorino Lastarria: Impresiones y Recuerdos.....	5
Moisés Vargas.—La reorganización del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección de nuestras Relaciones Internacionales.....	48
Samuel Ossa Borne.—Un té de amigos (Algunos recuerdos de Manuel Rodríguez Mendoza y Rubén Darío). (1878-1890).....	69
Alberto Edwards.—Datos y Observaciones sobre las Finanzas Municipales de Chile.....	81
E. Díez-Canedo.—El Centenario de Zorrilla.....	87
Domingo Santa María.—Cómo se dictó la Ley Interpretativa del antiguo artículo 5.º de la Constitución.....	92
Pedro Antonio Gonzalez.—Occidentales.....	96
José Victorino Lastarria.—Diario desde Junio de 1849 hasta Marzo de 1852.....	98
Bibliografía.—The Diplomatic Protection of Citizens Abroad, por Edwin M. Borchard.—Statute Law Making in the United States, por Chester Lloyd Jones.—La Religión de J. J. Rousseau, por Pierre Maurice Masson.—La Sombra de Goethe, por Armando Donoso.....	108

Publicación Mensual

Suscripción anual: \$ 18

Número suelto: \$ 2.50

SANTIAGO DE CHILE

MCMXVII

SEGUNDA EDICIÓN

LA REORGANIZACIÓN

DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y LA DIRECCION DE NUESTRAS RELACIONES INTERNACIONALES.

Siéntese desde algún tiempo a esta parte un clamor general en la opinión pública por la forma como se trabaja en los diversos Ministerios. Recaen las quejas formuladas al respecto no sólo sobre la tardanza con que se despachan los asuntos que corren por cada una de las Secretarías de Estado y la forma defectuosa como salen redactados los documentos oficiales, sino también muy principalmente sobre la manera cómo se resuelven los más graves negocios públicos.

La mayor parte de los observadores, faltos de atención, o los que no siéndolo, no quieren o no pueden ver, por carecer de voluntad, de intención o de conocimientos para comprender estos problemas, culpan de ello al personal administrativo que de modo permanente sirve los destinos más elevados en los Ministerios. Y los cargos que formulan no se concretan a los empleos en sí mismos, esto es a la abundancia o escasez de plazas en el rodaje administrativo, sino a las personas que los desempeñan. Surgen entonces comparaciones parecidas a aquellas que versan, por ejemplo y que con tanta frecuencia se oyen, sobre la calidad de los actuales miembros de la Cámara de Diputados, en parangón con los que había unos treinta o cuarenta años atrás, y en que, para dar mayor vigor a la comparación,

se citan los nombres de las personalidades que antaño eran consideradas como tales. Se recuerdan en nuestro particular caso de los nombres de notabilidades como Bello, Amunátegui, Sotomayor Valdés, Soffia y otros también de justa reputación, aunque no de igual nombradía, que han servido en ocasiones anteriores los puestos de Oficiales Mayor o de Subsecretarios de los Ministerios, como hoy se les denomina. Se comparan también las tildadas y elegantes redacciones de los tiempos en que Bello era Oficial Mayor, con los documentos hoy escritos a vuela pluma, en medio de una vorágine de personas, de negocios y de intereses, que distan mucho de presentar algún parecido con los que salían de los tranquilos y soñolientos oficios públicos de mediados del pasado siglo.

No había en aquellos buenos años de gobierno paternal, más autoridad que la del Presidente, ni más interés que el nacional. No asomaba todavía el regionalismo que amenaza invadirnos; y el primer magistrado era a la nación lo que el patriarca a su tribu en los primitivos tiempos bíblicos. Los negocios del Estado eran escasos, como los recursos del erario; los Ministros duraban en sus cargos por regla general el término que un Presidente, bastando los funcionarios a las limitadas necesidades de su época.

Huelga decir que no había Diputados ni Senadores en el sentido moderno de la palabra. Los caballeros (que uniformemente lo eran), que desempeñaban las funciones de la representación popular (sic), debiendo su elección a los influjos del gobierno, poco o nada se percataban de contentar a sus electores de provincia, a quienes conocían personalmente sólo a modo de excepción; ni mucho menos entraba en sus ocupaciones la de acudir cotidianamente a los Ministerios, a perturbar desde el Ministro hasta el portero, en demanda de alguna gollería para cierto elector, de amparar un fraude cometido por algún amigo, de obtener un ascenso para quien debiera estar en presidio y otras lindezas de este jaez que son hoy, sino el principal, el único obstáculo que perturba el buen funcionamiento de nuestra administración y empaña el buen nombre de que gozaran en *illo tempore* nuestros servicios públicos.

No hay que asombrarse, pues, de que los mismos empleos (salvo contadas excepciones en que se han aumentado), que antes existían para asesorar a los Ministros, se hayan tornado insuficientes para llenar cumplidamente su labor. Por las circunstancias apuntadas se trabaja en los Ministerios en forma parecida a la que reviste el trabajo de un diario; y para aquellos familiarizados con el periodismo les será fácil comprender por qué no puede exigirse la misma escrupulosa acuciosidad, corrección de estilo e igual dominio de todos los pormenores de un tema, al que escribe diariamente para el público que a aquél que lo hace en su propio gabinete de trabajo, y sólo de cuando en cuando, para un libro o una revista que periódicamente aparece a la luz pública. Lo anterior va dicho sin contar con que en nuestra edad de oro administrativa, los Ministros, en la generalidad de los casos, eran quienes escribían por sí mismos, ora sus Memorias al Congreso, ora sus decretos o instrucciones de mayor notoriedad.

Por eso, en puridad de verdad, y desapasionadamente establecido, no se redacta primorosamente en los Ministerios, ni las decisiones gubernativas llevan impreso aquel sello de reposo, de estudio meditado y de atinada solución que antes las distinguían, porque los Ministros y sus colaboradores inmediatos, Subsecretarios y Jefes de Sección, sean intelectualmente inferiores a sus predecesores de hace treinta o más años, sino porque las circunstancias actuales de todo orden, políticas, económicas y administrativas, son muy diversas de las que rodearon a los hombres cuyo recuerdo torpemente se invoca de continuo. No se concibe a don Andrés Bello o a don Miguel Luis Amunátegui como Subsecretarios de hoy día, pues no podrían permanecer siquiera unas cuantas horas en la administración. Ya nos imaginamos al ilustre autor de la gramática asesorando a muchos de los ejemplares que un mal comprendido parlamentarismo ha llevado en los últimos veinte años a aquellos altísimos cargos, que a fuerza de ser tan frecuentemente provistos como reemplazados los que los servían, han bajado de nivel y llegado al alcance de cualquiera que se empina; o ya lo vemos interrumpido bruscamente y a deshoras en el estudio y preparación

de una nota sobre cuestiones vitales de actualidad internacional por un Diputado cuyo nombre le sonara por vez primera, sin antecedentes de educación ni de cultura general, empeñado en la remoción de un indígena que estorbara a algún elector de sus afectos y fuera ocupante de terrenos nacionales.

Y todo esto, tan elemental y tan fácilmente comprensible aun para los que no hacen de la cosa pública la única ocupación de su vida, escapa al conocimiento e inteligencia de nuestros dirigentes.

Reconociendo el mal, no investigan éstos su origen ni buscan su remedio en donde debieran, sino que, dejándose llevar de lo más fácil, se reducen a criticar acerbamente a quienes sirven tan importantes funciones; porque averiguar, comparar lo presente con lo antiguo y lo nacional con lo extranjero, presupone estudio y reflexión, cosas que van desapareciendo de nuestra manera de apreciar las cosas y los hombres.

Todas las anteriores consideraciones nos vienen a cuento con motivo de lo que se ha dicho y pensado inconscientemente acerca del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Lo que se nota en uno de los Departamentos de Estado se observa también en los demás, repitiéndose en todos los mismos vacíos y defectos. De aquí que hayamos juzgado indispensable este preámbulo. Exígelos también la naturaleza de nuestro tema: en ciencias políticas y sociales los fenómenos son más complejos que en cualesquiera otras y tienen entre sí tal encadenamiento y trabazón los unos con los otros; que el desconocer este hecho y discutir sobre otras bases, fuera obra de comadres de barrio. Así se nos han ocurrido muchas de las soluciones propuestas para obviar los inconvenientes que hoy ofrece el manejo y dirección de nuestras relaciones internacionales, como pondremos empeño en demostrarlo. Baste, por ahora, dejar establecido que todas esas soluciones acusan el completo desconocimiento de los hechos que hemos precisado y que tienen forzosamente que constituir el terreno sobre que se construya o modifique lo ya edificado, ítem más lo que peculiarmente muestra el Ministerio, origen y fin de estas líneas.

Los desperfectos de que adolece la organización del servicio

directivo de nuestras relaciones exteriores pueden clasificarse en dos diversos órdenes de ideas, muy distintas entre sí, a saber: *a)* falta de continuidad en la dirección política de los negocios; y *b)* carencia en el organismo mismo del Ministerio del personal y reparticiones necesarios para traducir y llevar a cabo las decisiones o acuerdos de la dirección política.

Los que se han ocupado hasta ahora en este problema y han propuesto soluciones, que tienen todas ellas de común el que son aisladas y no de conjunto, han confundido lastimosamente esos varios géneros de ideas, o recomendando medidas o presentando proyectos que con la creación de un solo cargo tienden a subsanar todos los muy variados y múltiples inconvenientes que hoy ofrece la organización del Ministerio, y que por las razones ya indicadas, no han sido percibidos ni mucho menos clasificados ni deslindados por quienes tienen la obligación, aunque sea moral, de conocerlos y estudiarlos para que sean debidamente suprimidos.

Entre las ideas propuestas y que se han abierto camino en forma de proyectos de ley, son de mencionarse, la que crea el cargo de Director de las Relaciones Exteriores, la que restablece el puesto de asesor letrado del Ministerio, y la que aumenta la renta del personal actualmente en funciones. Vaya por de contado, que las tres no han sido presentadas conjuntamente, que se deben a diversas personas y que cada uno de sus respectivos autores ha estimado que con su particular medida suprimía todos los defectos y cambiaba la faz del problema. Imperdonable confusión de antecedentes, tan diversos entre sí por su naturaleza, que han menester de remedios tan distintos para hacerlos desaparecer. Ocúrrenos cada uno de estos procedimientos particulares parecidos al del médico, que, hallándose con un enfermo que presentara varias dolencias, muy diversas entre sí, como pulmonía, fiebre gástrica (perdonénnos los Galenos si proferimos un solemne disparate para acentuar nuestra comparación) y anemia cerebral, atendiera a la curación de una de ellas con desconocimiento de las restantes.

¿Qué no dirían nuestros políticos de un arquitecto que viendo amenazado su edificio de un muy próximo derrumbamiento,

atinara únicamente a mudar los papeles y a renovar la pintura de las piezas de recibo? Pues es lo mismo que quieren ellos hacer con ese mamotreto que se llama Ministerio de Relaciones Exteriores, que no obedece a ningún objetivo en su vetusta y aun ridícula organización.

No se puede con medidas incompletas o implantadas a medias enmendar los muchos yerros que se cometieron al reorganizar el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1887 por el mismo padrón que a todos los demás. Si deficiente e inconsulta fué la reorganización de todos los Departamentos de Estado y a diario sufrimos las perniciosas consecuencias de ella, sin que el público se dé cuenta del lugar donde se oculta el mal siéntense aún con mayor fuerza en este Ministerio los defectos que caracterizan esa organización. En su oportunidad volveremos sobre este capítulo.

Cualquier reforma o proyecto de enmienda tiene *forzosamente* que contemplar los dos aspectos que hemos señalado: 1) el de dirección política, y 2) el de asesoría de los Ministros. Con una medida general no se subsanan a la vez estas dos clases de defectos de la organización actual. Podrá, tal vez, remediarse uno, pero quedará siempre el otro subsistente. Si se atiende a dotar al Ministerio del personal necesario para que estudie y recopile el Derecho Internacional, siga de cerca las mudanzas que experimenta como consecuencia de los cambios acaecidos, estudie los precedentes de otras naciones, etc., etc., queda en pie todo lo que se ha dicho acerca de que carecemos de dirección en el manejo de nuestra política exterior. Viceversa, si se establece algún sistema que fije de cualquier manera esta dirección y se desentiende de obtener un personal idóneo y bien preparado en la 1) parte jurídica y 2) en el conocimiento directo y minucioso de la historia y de la actualidad diplomática, también la reforma habrá satisfecho sólo la mitad de lo que hay que hacer; porque ¿qué resultados pueden esperarse de una dirección, quienquiera que sea el que la ejercite y todo lo apta para llenar su objetivo que pueda suponérsela, si no va ella aparejada de los organismos que han de asesorarla en los grandes como en los pequeños negocios en que a diario ha de ocupar

su actividad? ¿O se imagina alguien, por acaso, que Chile ha de ser excepción única en el mundo para que una persona baste a dirigir la política exterior de la República y a la vez ser su propio consultor jurídico? El industrial que regenta sus fábricas, el comerciante que negocia en grande escala, el administrador público que resuelve asuntos de cierta magnitud, han menester siempre de un letrado a quien consultar oportunamente para proceder conforme al derecho y evitar así futuras complicaciones que los arrastren a los tribunales. Allí están para los primeros sus abogados y para el último el Consejo de Defensa Fiscal, en Chile, y los abogados asesores en otros países. Y en el Ministerio de Relaciones ¿quién desempeña tal papel? ¿Presumirán los flamantes Ministros nuestros de bastarse a sí mismos en puntos de tan vital importancia, siendo que en otros países, en que se cuentan por años y no por meses los términos de sus funciones, no sólo de uno, que de muchos más asesores disponen los directores de la política exterior? Y téngase en cuenta que obra un mayor cúmulo de razones para disponer de estos asesores jurídicos en achaques de Derecho Internacional público y privado que en abono de los asesores que ya existen y que constantemente informan al Gobierno en otros Ministerios acerca de puntos legales, precisamente por la índole especial del Derecho Internacional, que escapa a la codificación, y por las constantes transformaciones que sufre y por su misma versatilidad, que exige en quien lo estudia y consulta mayor dedicación y conocimientos. A este respecto, es indispensable precisar bien el concepto de lo que debe de ser un asesor jurídico para evitar equivocaciones lastimosas y en que de continuo se incurre entre nosotros. Erróneamente han creído algunos—y entre éstos *algunos*, recuerdo a un parlamentario que sirvió otra cartera que la de Relaciones Exteriores—que el asesor o consultor letrado ha de *dirigir la política* exterior o ha de influir de cualquier modo en esa *política*; y han dado en la gracia de expresar en el Parlamento o en la prensa que son del todo innecesarios sus servicios. Si de esta última manera se interpretan las atribuciones del asesor letrado, suprimasele en buena hora, que ninguna falta nos hace. Al contrario, será él

un rodaje inútil, un estorbo en la gestión de la política internacional, que *directores* no puede haber más que los que la política nacional y nuestro derecho público prescriban. No son esas, así comprendidas, las funciones de tal asesor, ni pueden jamás serlo; ni deben serlo; ni lo son en parte alguna del orbe. Su esfera de acción es más modesta, si bien no menos indispensable. Sus facultades o su competencia es de consulta y no de iniciativas; señala hechos, aduce precedentes, cita casos ocurridos, manifiesta opiniones; no indica rumbos, ni forja planes, ni contribuye a su creación y desarrollo. Es un diccionario viviente que contesta al ser consultado, del cual debe disponerse fácilmente y en todo momento. No puede ser tampoco reemplazado por una biblioteca por selecta y bien catalogada que sea, aunque la biblioteca es el complemento de la existencia de este funcionario. Ha de ser, también, hombre de estudio, de aficiones intelectuales y científicas. No son compatibles las disciplinas del espíritu que exige el desempeño de este cargo ni con una activa participación en la política nacional o internacional, ni con una ingerencia constante en la tramitación de los asuntos por las oficinas del Ministerio.

De aquí que no pueda el Subsecretario reemplazarlo en esas funciones, por estar su atención constantemente fija en todos los asuntos que se despachan, y ocupado todo su tiempo por el público, por el Ministro y por los Senadores y Diputados que a todas horas invaden las oficinas ministeriales. Son en todos los países personas de gran reputación jurídica y verdaderos publicistas quienes prestan tan elevados y delicadísimos servicios. Claramente se desprende que no deben alcanzar a ellos los jóvenes que dotados solamente de buena voluntad, ingresan como oficiales de número al Ministerio con la esperanza de que el lento transcurrir del tiempo los conduzca sin mayores esfuerzos a destinos superiores, que en otras naciones más afortunadas que la nuestra se disciernen sólo a modo de recompensa al mérito constituido por la laboriosidad, el talento, la cultura general y la especialización en los fundamentos y en sutilezas del Derecho Internacional.

Juzgamos este cargo de asesor letrado, consultor-jurídico,

consejero, o como quiera llamársele, tanto o más indispensable que el de Jefe de Sección; y entre la existencia de uno y otro, con ánimo resuelto sacrificaríamos este último en obsequio del primero.

La carencia de un funcionario de esta clase nos ha hecho incurrir en nuestras relaciones internacionales en errores y desconocimientos de hecho lamentables por más de un motivo. En otros casos, nuestros Ministros de Relaciones, aun para asuntos de mínima importancia, han tenido que solicitar de favor informaciones que llegan siempre tarde o son incompletas, puesto que quien las suministra sabe de antemano que no va a ser recompensado en dinero, ni siquiera recordado ni agradecido su servicio.

Y si en determinadas circunstancias estas informaciones así recogidas pueden haber sido útiles y de todo el valor que se desee atribuírseles, no se sigue de aquí que lo que es bueno por excepción ha de erigirse en norma permanente de conducta. El gobierno de un país no puede basarse sobre tan escurridizo fundamento.

Ha contado la República, para su honra primero y para su vergüenza después, con un servidor que desempeñó tales funciones por cortos períodos de tiempo. Apenas el ánimo y la pluma se detiene al recordar que don Alejandro Alvarez, reconocido muy universalmente como publicista de nota en el extranjero y muy principalmente en Francia y en Estados Unidos, autor de numerosas obras que corren por allí, impresas en francés por haber juzgado atinadamente su autor que no merecían sus compatriotas que las compusiera en su idioma; apenas el ánimo, decimos, pensar que jurisconsulto de tal reputación que desempeñara dicho empleo viera suprimido el cargo por la incompetencia que va entronizándose sobre los destinos de este país, incompetencia que habría escandalizado al propio Emilio Faguet, autor de la obra que ha estilizado y puesto de relieve *El Culto de la Incompetencia* en las democracias modernas. Parlamentario conozco yo, analfabeto de profesión y abogado de ocasión, que optó por suprimir tal puesto porque el Ministro de Relaciones Exteriores no necesitaba «del señor Alvarez ni de ningún

otro asesor» para resolver el problema de Tacna y Arica, el único que teníamos pendiente.

Cumplo aquí el para mí gratisimo deber, aunque abra un paréntesis en estas esperjeñadas líneas, de dar público testimonio de las ovaciones y distinción de toda especie que en Enero de 1917 recibiera nuestro compatriota en el Congreso Científico de Washington, de parte de todos los profesores de derecho internacional anglo e hispano-americanos que allí se habían congregado. Rindiéronle en esa ocasión el homenaje que hasta entre nosotros se reserva sólo a los grandes triunfos electorales.

Suponiendo que los directores de nuestra política extranjera llegaran a contar con un asesor jurídico especialista en derecho internacional público y privado, quedaría la reforma sólo a medio camino si no se adoptara también otra de no menor trascendencia. Ayudan al Subsecretario en sus tareas los Jefes de Sección, empleados que ganan un sueldo de \$ 10.000 anuales, muy inferior al de Secretario de cualquiera de nuestras legaciones en el extranjero.

Arriban a estas funciones después de haber comenzado su carrera como escribientes, copistas y oficiales de número en el mismo Ministerio y sin traer ningún bagaje de experiencias que pudieran serles útiles en el cargo que sirven. No serían otras estas experiencias que las únicas susceptible de recogerse en la vida diplomática, esto es, de carácter ceremonial o protocolar, de práctica de idiomas extranjeros, de conocimientos de otros hombres y de otro ambiente, en general más amplio que el muy reducido en que vivimos; y de manera particular, de los países vecinos o de otros no vecinos, pero con las cuales más tarde o más temprano hemos de tener, sino conflictos o diferencias, por lo menos negociaciones más activas e interesantes que con los demás.

De lo anterior, fluye fácilmente que el personal superior del Ministerio para que pueda rendir servicios eficaces que merezcan alguna estimación, para que sus opiniones tengan algún peso y puedan ser oídas en los consejos de gobierno, para que no sean desestimadas por carecer de bases que les den autoridad, ha de reclutarse no de entre el personal de *mecanógrafos*, como ahora

sucede, sino de entre el escalafón diplomático. Por eso el puesto de Jefe de Sección ha de ser de igual jerarquía que el de Secretario de Legación. No es tampoco posible que exista sólo un Jefe de la Sección Diplomática. Por lo menos debe haber dos empleados de esta categoría: uno para los asuntos generales o europeos y otro para los asuntos americanos. En este particular, imitaríamos lo que sucede en la organización de las Cancillerías extranjeras, aunque no los siguiéramos en la gran subdivisión que dan a sus servicios, cosa que repugnaría a la modestia de los negocios que aquí se tramitan y a la sobriedad de nuestras costumbres administrativas. Pero la extensión y la intensidad de su labor no han de medirse por el número de notas que escriban anualmente. El que redacte cada uno sólo un centenar de ellas no ha de ser el fundamento para suprimirlo del Presupuesto, que no debe de aplicarse aquí el cartabón con que se ha medido la labor de estos empleados en otros Ministerios por el número de oficios y de providencias que hayan puesto al despacho, con lo cual indirectamente se ha fomentado el *papeleo*, el *red tape* de los ingleses.

Apreciada, por un mal entendido concepto, la importancia de estos servicios, por el mayor número de notas que de ellas emanan, era lógico que sucediera lo que hemos visto, esto es, aumentar sin razón las comunicaciones en las oficinas públicas.

Han de ser ellos, además de redactores, conocedores profundos de los hombres y de las cosas, de la historia y del comercio de los países de su respectiva incumbencia; capaces de ilustrar en un momento dado el criterio del gobierno con lujo de detalles y profusión de citas, argumentos y observaciones juiciosas y fundadas, para lo cual han de haber estado en el servicio diplomático y han de continuar siguiendo muy de cerca el progreso material, intelectual y político de esos países.

Así se explica que en reciente estadía en Washington haya podido conversar extensamente con funcionarios del Departamento de Estado sobre las cosas de mi tierra y de otras vecinas como si hubiéramos estado escuchando a los que asisten a la «picantería» de nuestro primer club; que nuestros principales diarios estén recortados e «indexados»; que en tarjetas especia-

les figuren todas las personas de mediana a mucha significación de nuestro país, con indicaciones precisas acerca de su actuación y de su mayor o menor simpatía hacia los Estados Unidos; que se sepa «al dedillo», lo que compramos y vendemos, y dónde y cómo lo hacemos *et sic de ceteris*... Inoficioso es comprobar que nada de esto, ni un asomo de ello siquiera, existe en nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores, ni puede tampoco esperarse que exista porque no hay *organización dispuesta* para ello. Esto de OR-GA-NI-ZA-CIÓN sonaría como a cosa del otro mundo para muchos de mis compatriotas que viven orgullosos de la Alameda de las Delicias, del Cerro Santa Lucía y de la hermosura de sus mujeres y de sus hijas, ajenos al progreso que germina y fructifica en todas partes; ajenos a las ideas modernas que hacen descansar sobre la organización toda la vasta fábrica del progreso moderno, tanto en la industria privada como en la máquina administrativa del Estado. No se diga que hacer bien las cosas requiere dinero y más dinero, objeción que cierra el paso, porque es la más fácil y hace pensar menos a quienes la formulan, a toda innovación que se insinúa siquiera entre nosotros, matando la idea generadora del progreso antes de que exista, si es posible así expresarse; no se hable de obstáculos, ni de dificultades que no son tales, puesto que con los mismísimos dineros que hoy se arrojan a la calle o se invierten en el mantenimiento del llamado Ministerio de Relaciones Exteriores, que es lo mismo, se puede obtener una organización que se acerque bastante a lo ideal en la materia. En este orden de ideas urge, pues, elevar en jerarquía el cargo de Jefe de Sección y cerrar el paso a los jóvenes que pretendan ocuparlo, sin tener más título que haber sido escribientes en las mismas oficinas.

La carrera dentro del Ministerio, debe llegar sólo hasta Oficial de Partes y los puestos de Jefes de Sección deben proveerse sólo con personas que, fuera de otros requisitos, como estudio de Ciencias Políticas y en especial de Derecho Internacional, hayan servido un determinado espacio de tiempo como Secretario de Legación. Tal reforma, además de las ventajas que reportaría, en cuya naturaleza nos hemos ya ocupado, pondría

término al absurdo sistema vigente en todos los Ministerios de que las funciones de escribiente sirven para preparar el personal de más alta jerarquía que va a tener ingerencia en la dirección de los asuntos públicos. Porqué ¿qué experiencias de los negocios y caudal de conocimientos aportará quien no ha sido más que un simple oficial de pluma o competente mecanógrafo?

Hemos llegado en el desarrollo de este trabajo al más importante de los puntos que nos proponíamos dilucidar, a la dirección misma de las Relaciones Exteriores. Los clamores de la opinión ilustrada se refieren de manera principal a la absoluta falta de dirección o de orientaciones de que da evidente muestra nuestra cancillería; a la versatilidad y mudanzas que presenta la política seguida hoy para ser olvidada mañana y sustituida en los días subsiguientes por otra, mejor o peor si se quiere, pero de todos modos, diversa de la anterior; al continuo cambiar de pareceres y de rumbos, erigido en sistema permanente de gobierno; al tener como duradero y estable algo que debiera acaecer sólo a modo de excepción. Si es cierto que todo esto y más se aplica al resto de nuestra administración pública, no lo es menos que en ninguna otra rama del gobierno las consecuencias del sistema son más perniciosas que en ésta, porque ellas miran a nuestra existencia de nación y al buen nombre de que debemos gozar ante los extraños. Que, en mala hora, la política acarree toda suerte de calamidades para el país, puertas adentro; ¡qué hemos de hacerle! Ya veremos como salimos del pantano en lo futuro! Pero que no nos exhiba en esta triste y bochornosa situación ante las naciones en cuyo consorcio y buena amistad vivimos! Estas calamidades deben ser remediadas inmediatamente, sin esperas.

Para subsanar este estado de cosas se ha propuesto el cargo de Director de nuestras relaciones exteriores; ni más ni menos, tal como suena. *Risum teneatis...* Y el proyecto que consagra tal idea, pende ahora de la resolución legislativa. Parécenos el tal proyecto algo así como los medicamentos patentados, o como productos de imaginación portuguesa. Dentro de ese

criterio, mejor hubiera sido añadirle el título por lo menos de «varón», para que no apareciera tan republicanamente desmedrado ante algunos miembros del cuerpo diplomático el infeliz que sirviera dicho cargo. Guiados por lo que sucede en otros servicios, sin detenerse previamente a considerar la índole especialísima de las relaciones exteriores, han imitado, copiado servilmente hasta el título del cargo, como si el solo hecho de la palabra «director», fuera a ejercer efecto mágico y bastara a imprimir rumbo en donde no lo ha habido ni lo hay. En cualquier otra rama de la administración no sólo puede haber directores sino que son ellos indispensables, por cuanto conservan la tradición y dan unidad a los servicios, ya que entre nosotros, por circunstancias conocidas, los Ministros no pueden desempeñar ese papel. La tradición, la fijeza, se personifican en el Director y la mudanza en el Ministerio. En los Correos y en los Telegráfos, en la Marina, etc., estos funcionarios tienen ciertas facultades propias y éstas son las que explican el nombre del cargo. No son las menores las de proponer al Ministro el personal de su dependencia, en ciertos casos; la de tomar medidas por sí mismos en otros; la de resolver, de igual manera, algunos asuntos de relativa importancia, para lo cual obran dentro de cierta esfera de competencia legal. Y ¿qué facultades va a tener el «director» de nuestras relaciones exteriores? Va a proponer, bajo su responsabilidad, al personal de las legaciones en el extranjero? El Presidente no podrá nombrar para dichos destinos sino a los propuestos en tal forma? Va a tener iniciativa en la celebración de los tratados internacionales? Y si la tiene, va a diferir la forma externa de esta iniciativa de la que hoy puede ejercer el Subsecretario o, constanding aquella por escrito cuando esta última es oral?

En realidad no atinamos a ver cuáles de las atribuciones del presunto *director* justifican no sólo su existencia sino el título que se le otorga. Y, mirando más al fondo de las cosas, nos encontramos con que las conveniencias del servicio o poderosas razones de orden constitucional y legal y las condiciones políticas en que vivimos, son obstáculo insuperable al establecimiento de tal destino.

En el supuesto lejano de que fuera posible encargar a un solo funcionario la difícilísima e importante gestión de la política exterior, erigiríamos en Chile una nueva autoridad superior a la del Presidente de la República y no igualada ni por la de Ministro británico, cabeza del Foreign Office ni por la del Canciller en Alemania; y no habría razón de ningún género que abonara tal personificación de autoridad en una república que aspira cada día a ser más democrática. Se ha visto en el curso de la actual guerra y de los acontecimientos que la precedieron, que esta falta de dirección tan precisa y rigurosa, es consecuencia forzada de la naturaleza misma de los gobiernos democráticos. Es un mal que no puede remediarse a menos que el gobierno se transforme en una autocracia. Y si sólo es cuestión de nombre ¿a qué crear un cargo, un rodaje inútil en el mecanismo administrativo, dotado de un pomposo título que no implica autoridad de ningún género?

Olvidan también quienes patrocinan tal idea, que nuestras leyes son precisas al respecto: entre las facultades constitucionales privativas del Presidente de la República hállase la de dirigir las Relaciones Exteriores; y el asesor que la ley le ha dado es el Ministro del ramo y no otro. Jamás podría el Primer Magistrado prescindir de su Secretario de Estado en las Relaciones Exteriores; y si lo hiciera, la situación del director sería de lo más desmedrada que pudiera imaginarse ante los cuerpos legislativos, que velarían por la honra del Ministro preterido por tan lusitano funcionario, el cual no vendría a ser más que origen de discordias y de males mucho peores que los actualmente contemplados.

Lo que hay en realidad de verdad es que la dirección de nuestros asuntos diplomáticos no ha escapado tampoco a la regla general de que toda la administración pública ha caído bajo la tuición directa del Parlamento; y los Ministros, aferrándose en preceptos de la ley escrita, reclaman sólo para sí una ingerencia que les dió nuestra Constitución, ingerencia que no es ya exclusiva, porque han de compartirla con otros, quedando de ella sólo el texto escrito de la carta fundamental, que, en éstos como en otros respectos, es sólo letra muerta. Ejemplo

de esto último también es la facultad del Presidente de «nombrar y remover a su voluntad a los Ministros del Despacho», y sin embargo, a pesar de que la letra de la Constitución no ha sido alterada, el Primer Mandatario, en la elección de sus Ministros, tiene que consultar a la mayoría del Congreso.

No proferimos esto en són de queja, que fuera de camino están en ciencias políticas los conceptos fruto de la razón y no de la experiencia. En el hecho, pues, nuestro derecho público es ese; el que estamos viendo, el que acabamos de ver como funciona en dos de sus aspectos, y no el libro que corre por allí impreso, como testimonio de lo que en 1833 aprobaron nuestros abuelos, para el Chile de aquel entonces, tan diverso del actual.

Esto que nos pasa y que en el ramo de Relaciones Exteriores se manifiesta por la absorción del Ministro por el Congreso, no es un mal nuestro y no tiene tampoco nada que ver con el régimen parlamentario, del cual no es consecuencia. Si así lo fuera, en los Estados Unidos—país de régimen netamente presidencial—deberían de suceder las cosas de muy distinta manera; y sin embargo, allí el Presidente y su Ministro de Relaciones, el Secretario de Estado, dependen para el efecto de una rama del Congreso. Es el Senado de los Estados Unidos, y sobre todo su Comité de Relaciones Exteriores, el verdadero y único director de la política extranjera. Puede decirse, sin temor de exagerar, que el Secretario de Estado es una especie de *executive-officer* de ese Comité. Este da la norma y aquél la lleva a la práctica. No se concibe de otra manera en los Estados Unidos la gestión de los negocios extranjeros. Si alguien dudara de este aserto, podríamos remitirlo para su comprobación a las obras «El Gobierno por el Congreso», traducción española, por el actual Presidente de los Estados Unidos y ex-profesor de ciencias políticas de la Universidad de Princetwon y «The American Commonwealth», por el vizconde James Bryce, traducción francesa o en su original inglés, de las cuales no hago citas especiales por encontrarse la materia diluída en varios capítulos y por ser hechos muy sabidos de los que siguen de cerca la política y las cosas de los Estados Unidos.

En estas como en muchas otras materias hay que resignarse a soportar las consecuencias lógicas del régimen imperante. Sólo en México, bajo Porfirio Díaz o en una que otra república de opereta, la dirección de las relaciones exteriores de un país está confiada sólo al primer mandatario y su ministro. En las democracias, los destinos de un país no pueden ni deben depender de las condiciones intelectuales de un canciller, ni de cualquier otra persona, por muy ricamente dotada de luces y de ingenio que ésta sea. En el hecho, son los Comités de Relaciones Exteriores de las dos Cámaras los verdaderos y únicos directores de la política exterior de la República. Esto es lo que consagra nuestro derecho público, porque cualquier tratado internacional tiene que ser sancionado por el Congreso y porque ningún Ministro puede permanecer en su cargo sin la aquiescencia del cuerpo legislativo.

Se diría entonces que la acción del Ministro es nula, a lo que contestaríamos sin vacilar que en realidad sería así si en el Ministro no hay condiciones de talento, de preparación, de situación, como decimos aquí, y de carácter, propias, ajenas a su elevado puesto. De esta manera un diputado cualquiera, de esos que las provincias o las relaciones de familia o el solo talento, pero destituido de otros requisitos, lleva accidentalmente a tal función, no ejercerá influencia de ninguna especie sobre nuestra política exterior. En cambio, un hombre que allegara varias de esas condiciones, tendría influencia efectiva, haciendo obra de propaganda, de discusión, de persuasión ante los Comités de ambas Cámaras, ante los *leaders* de los partidos y ante la opinión pública en general. Su obra consistirá principalmente en aunar voluntades y en coordinar las diversas corrientes de opinión en obsequio del logro de planes maduramente meditados. Es infantil suponer que alguien pueda hoy en Chile, como en cualquier otro país libre, *dirigir* secretamente y personalmente, la política exterior, y que alguien pueda hacer triunfar sus vistas particulares para apreciar las cosas en negocios que atañen a la comunidad en forma tan vital. Pero, nuestros cancilleres, tal vez con excepción de uno solo, se han creído depositarios de nuestro porvenir y se han mostrado siempre

celosos de sus prerrogativas de orden legal... como si pudieran en una democracia como la nuestra—que es tal a pesar de lo que declamen los demagogos en su contra—hacer algo sin el concurso de la opinión pública. Sin embargo, ésta que al fin de cuentas es el único elemento de gobierno que nos rige, no merece de nuestros gobernantes ni siquiera una sonrisa de agradecimiento cuando hace triunfar sus concepciones, en los contados casos en que algo se concibe entre nosotros. Porque ¿cuando hemos visto a un Ministro de Relaciones Exteriores, con motivo de un banquete oficial o particular, de alguna festividad cualquiera, manifestar su pensamiento íntimo en alguna forma? ¿Qué de escándalos y alarmas no produciría un Ministro que nos dijera por su propia voz en Santiago y en una gira por las provincias, a donde fuera con ánimo de orientar la opinión pública,—«vamos a la partija de Tacna y Arica por tales o cuales razones»; o «no podemos ni debemos abandonar una pulgada de terreno en Tacna» o «no podemos creer en la amistad argentina, mientras no cambie ésta su actitud aduanera y ferrocarrilera, tal hostil para nosotros»?

Hay que convencerse de que mientras nuestros políticos no bajen del Olimpo y se mezclen con el pueblo y se inspiren en él, como los estadistas norteamericanos o los ingleses, es imposible tener gobierno eficiente. Siempre hemos pensado en los calofríos que habrán sufrido los personajes graves, con todas las características del gran Pacheco, de Eça de Queiros, que han desfilado por nuestros Ministerios, al saber que el Presidente Wilson tomó parte en un desfile, a la cabeza de muchas instituciones cívicas para manifestar que el país deseaba ardientemente prepararse para el evento de una guerra exterior... Y si hubieran sabido que el presidente usaba sombrero de paja, traje blanco y calzado idem, cuando entre nosotros es de rigor el traje negro, que se hermana también con el mutismo... Hay veces, creemos que este silencio tan prolongado y sumiso de algunos de nuestros Ministros no es producto de la deliberación ni de la discreción...

De todo lo que hemos tenido oportunidad de expresar se desprende como lógica consecuencia:

Que en el Ministerio de Relaciones Exteriores es indispensable: 1) atender a la necesidad de contar con una asesoría jurídica especialista en Derecho Internacional; 2) obtener un personal que siga la política exterior e interna de los países con los cuales tendremos negociaciones de mayor entidad; y 3) esto es lo más importante, que el Ministro se halle en situación de consagrarse por completo a la dirección de las Relaciones Exteriores.

Para lo primero se impone la creación del cargo de asesor jurídico, o como quiera denominársele, siempre que responda a su objeto; cargo de naturaleza consultiva, sólo para los negocios jurídicos, y sin ingerencia en la dirección de la *política* exterior, para la cual se requieren otras calidades y aptitudes.

Para lo segundo, debe crearse otra Sección de negocios americanos; poner término al ascenso dentro del personal del Ministerio si éste no ha servido en el extranjero y sobre todo en los países vecinos o en Estados Unidos, país este último cuya cancillería tendrá siempre influencia preponderante en los destinos del continente; elevar los sueldos de Jefe de Sección y Subsecretaría, sobre los de Secretario de Legación y de Ministro Diplomático, respectivamente, para que el servirlos importe un ascenso, con beneficio directo para el país y para quienes los desempeñen. Podría obtenerse este resultado, dotando a los sueldos actuales de una gratificación suplementaria. Y si es exacto que estos cargos tendrían en el hecho una situación privilegiada sobre los similares de otros Departamentos de Estado, no lo es menos que ellos imponen o deben imponer a quienes los ocupen mayores gastos personales y mayores atenciones de orden social que los otros.

Y, finalmente, se satisface el tercer orden de ideas apuntado, devolviendo al Ministerio de Industria y Obras Públicas, la Sección de Colonización que forma ahora parte integrante del Ministerio de Relaciones Exteriores, que poca o escasísima conexión tiene con la gestión diplomática y sí mucha con la de

aquel Ministerio, con lo cual no se hará más que volver las cosas al estado que tenían en 1887, cuando fueron reorganizados los diversos Departamentos de Estado, por ley de 21 de Junio de ese año; y retirando la Sección de Culto, que sin tropiezos de ningún género, podría agregarse al Ministerio de Justicia, cuya escasa labor así lo permite.

Quedaría, de esta suerte, el Ministro de Relaciones sin preocupaciones de orden secundario que distrajeran su valiosa atención de los asuntos que exigen la constante y concentrada tarea de un director de la política exterior del país; sería él quien desempeñaría la función que algunos han querido asignar a un «director» de nuestras relaciones exteriores; y si por las veleidades de la política tuviera que cambiar con cierta frecuencia la persona del Ministro, quedaría siempre en su destino el Subsecretario, que sin llevar ese título de «director», podría, también en el hecho, ejercer las funciones que han querido atribuir algunos a un funcionario especial, ajeno a nuestro mecanismo administrativo y que de ser creado, no sería sino un ingerto que no daría frutos de ninguna especie.

Libre así el Ministro de las trabas que hoy embarazan su acción; asesorado por un Subsecretario de esa especie, en lo que concierne a la política y por un jurista en lo tocante a las cuestiones de derecho que se suscitaren; contando con la colaboración de un personal inferior de cierta experiencia diplomática y dotado de un conocimiento exacto de las cosas y de los hombres de los países que nos interesan; encontrándose, para decirlo, en una palabra, en las mejores condiciones posibles para ejercitar su actividad y estudiar la solución de los problemas que nos afectan; podría el Ministro hacer obra útil y fructífera, y buscar en la opinión y en el Congreso la cooperación indispensable al buen éxito de sus proyectos.

Se me dirá que éstas son soluciones naturales y simples y que al enunciarlas no hemos hecho más que repetir el caso del huevo colocado recto y tan firmemente por el descubridor de América sobre la mesa que rodeaban sus atónitos espectadores; a lo cual no podríamos presentar otro argumento que éste: Las

únicas soluciones verdaderas son las que descansan sobre la naturaleza misma de las cosas, tan desdeñada por los espíritus que se desentienden de los hechos por aplicar en la práctica de la vida las deducciones de aforismos o de conceptos teóricos o racionales.

MOISÉS VARGAS,

Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad de Chile.