

SERVICIO DIPLOMATICO Y CONSULAR

Por el Dr. JUAN GUALBERTO GARCIA

No basta que un país se preocupe intensamente de resolver los problemas de su política comercial externa. Es también indispensable que trate de organizar debidamente los servicios necesarios para que encuentre los agentes aptos que propendan a la realización de esa política con los mayores y mejores beneficios para la nación.

Entre nosotros, sin duda alguna, es tiempo de preocuparse seriamente de esa cuestión, que sin caer en lo exagerado, podemos calificar de vital para los intereses económicos de la República.

Diariamente en las principales revistas del país y del extranjero se tratan cuestiones referentes a la política comercial internacional, preocupados siempre todos sus autores por la urgencia de combatir el "laissez faire, laissez passer", ya perjudicial.

Muy justo es reconocer que ese material acopiado representa un importante y útil aporte para la parte "teórica" de la cuestión, en tanto que la "práctica" resultará siempre trunca mientras no den los poderes del Estado preferente atención a un asunto que llega en la actualidad a constituir algo así como el punto de apoyo para la feliz solución de una acertada política económica internacional.

Lejos de nuestra mente el formular reproche alguno a gobiernos o instituciones. Preocupados por la solución de graves problemas de orden político, administrativo, financiero y de todo otro género, unos y otras han tenido que dedicar a ellos saber y tiempo por ser considerados más urgentes. Sólo deseamos, al consignar estas impresiones, expresar el anhelo de que en el porvenir la cuestión sea abordada seriamente por nuestros hombres de gobierno, de tal manera que reparando el pasado impulsaran a la nación hacia la vía de la prosperidad

en el orden económico en sus relaciones con el exterior, a fin de que pueda ocupar el rango que con toda justicia merece, y' ello en forma efectiva y no en la ficticia que muchas veces la conciben espíritus superficiales.

Dicho lo que precede, cabe agregar que el órgano que ha de propender al intenso y cabal desarrollo de esa política económica internacional ha de ser el Cuerpo diplomático consular, cuyas funciones no llenan en la actualidad, como se reconoce sin discrepancia, las necesidades indispensables que exige la evolución contemporánea en toda especie de ideas.

*
* *

El aspecto de las relaciones internacionales ha cambiado, sobre todo "post guerra mundialis".

La diplomacia en la antigüedad, por lo general, estaba relacionada con asuntos de orden jurídico o político, de tal manera que los diplomáticos sólo eran "fuertes" en esa materia.

Por otra parte, las constituciones de muchos Estados, en la actualidad, dan como resultado que el diplomático no presente ya al Soberano sino a la Nación. Y así se explica en lo antiguo la pompa de que se rodeaban esos funcionarios, su afán de deslumbrar en la vida social y demás exterioridades tan conocidas que huelga el mencionarlas. El diplomático hoy día, ha de tener que ocuparse — más que todo — de cuestiones de carácter comercial y financiero. Es un hecho ya comprobado que, en el porvenir las relaciones de las naciones entre sí han de ser, en gran parte, de índole económica. Nuestra República no puede sustraerse a la influencia de ese fenómeno propio de la época actual y ello ha de traer como consecuencia la necesidad de que nuestros diplomáticos se encuentren preparados en esas materias tanto como los miembros del Cuerpo consular, quienes según la ficción admitida, deben ser los expertos en cuestiones de especie comercial.

*
* *

Las disposiciones que nos rigen, emanadas de los poderes públicos en materia de servicios diplomáticos y consulares, bien intencionadas en el fondo son no obstante, un tanto anticuadas. En un país como el nuestro, que en su rápida marcha hacia el progreso sufre la influencia de los métodos adoptados en el exterior, se hacen indispensable ciertas reformas

a las leyes y reglamentaciones de dichos servicios, para que éstos se encuentren en completa armonía con las exigencias del momento actual.

Mas las leyes o reglamentaciones, por más perfectas que lo fueran no lograrían, sin embargo, llenar un propósito completo si ese personal no resultara seleccionado y competente para ejercicio de sus funciones, no desempeñadas “automáticamente”, sino con plena conciencia y concepto cabal de la misión encomendada y del rol que le fuere asignado en el juego de las relaciones internacionales.

Así, por ejemplo, el funcionario consular debería enviar informes completos y útiles sobre todos los asuntos que se relacionan con nuestro intercambio comercial. No desconocemos que tanto en la reglamentación actual como en las instrucciones impartidas, se impone tal obligación, pero no siempre se las cumplimenta inteligentemente.

Esa información no debe constituir solo una función mecánica, sino una obra meditada de estudio, para llegar a un fin: la realización de una feliz política económica internacional.

La publicidad bien comprendida y sobre todo abundantemente esparcida de esos informes, hecha por el organismo correspondiente, no podrá sino redundar en beneficio de nuestras relaciones comerciales, despertando el interés de todos aquellos que desean encontrar nuevos mercados para la colocación de su producción, basadas en datos exactos, amparados por el prestigio oficial. Ciertamente es, que mucho de todo eso es hoy una realidad, pero hay también que reconocer que todavía hay gran camino que hacer en el sentido indicado.

La nacionalización — en lo posible — del servicio consular, es indispensable. Estamos ya lejos de los tiempos en que una cantidad de extranjeros representaban a nuestra nación en el exterior, con grave peligro para los intereses de ella, desde que se trataba de funcionarios que, entre otras misiones, llevaban la de vigilancia del fiel cumplimiento de los tratados de comercio celebrados en el país donde residían y donde comerciaban, sujeta esa dualidad a conflictos imaginables. Además de esos inconvenientes ocasionados por la representación consular de un extranjero, existen otros no menos dignos de ser tenidos en cuenta, como ser la falta, absoluta muchas veces, de conocimiento de nuestro país en el orden espiritual y material, circunstancia que, como es consiguiente, impide al funcionario ejercer una acción práctica y eficaz. Claro

es que para llegar al resultado propuesto, es necesario que se voten fondos suficientes para que los argentinos — en condiciones para ello — encuentren una compensación adecuada y se resuelvan a dejar su patria por la misión de referencia.

Un visitador permanente de consulados, — misión confiada a funcionario experto y activo, — asignándole un radio discreto, con atribuciones un tanto amplias, sería de gran utilidad y prestaría inapreciables servicios tendentes al mayor desarrollo de la política económica internacional. No hablamos ya de la actividad solo empleada en contralorear la percepción de la renta consular, sino de la vigilancia en el amplio y complejo cumplimiento de las funciones de los titulares, y sobre todo, en la de propender a la buena orientación de los trabajos de propaganda en favor del país y que contribuyan a la mayor prosperidad del mismo.

Estas y muchas otras observaciones sugiere el tema abordado y que serán ampliadas por el autor de estas notas en trabajos sucesivos.

*
* *

No hay para qué repetir aquí que de acuerdo con el antiguo concepto de las funciones de ambos cuerpos — diplomático y consular — se reconoció siempre la divisoria entre la política y el comercio, en lo que se refiere a las relaciones exteriores de las naciones. Por lo que más adelante se verá, resulta que en algunos países se admite la conveniencia de que en parte desaparezca esa línea separatista.

Dos países de distinta organización política se han propuesto en los últimos tiempos reformar su servicio diplomático y consular: Estados Unidos de Norte América y la Rusia de los Soviets.

Una somera exposición de esos nuevos métodos puede ser de utilidad para el caso de que nuestro país tenga necesidad, como lo creemos, de introducir cambios en el sistema actual.

En los Estados Unidos de Norte América, el año pasado, la Cámara de Representantes aprobó un proyecto de ley conocido por "Ley Rogers", el que responde al nombre de su autor, el Sr. John Jacob Rogers, de Massachusetts. Debido a la considerable labor de último momento, en el Senado, no fué posible, por falta de votación, dejar aprobado ese proyecto que se encontraba a la orden del día, pero seguramente lo será en las

sesiones del año corriente, porque dicho proyecto contaba con un ambiente altamente favorable en las Cámaras.

Se proponía la citada ley Rogers “la reorganización y mejoramiento del Servicio Exterior de los Estados Unidos y otros fines”, estableciendo cambios y modificaciones derogatorios de los sistemas anteriores.

La ley refunde los servicios Diplomático y consular en uno único que recibe el nombre de “Servicio Extranjero”, dividido en nueve clases de “Oficiales de Servicio Extranjero”, agregándole un grupo sin especial clasificación.

Como modificación a la práctica generalmente admitida en el referido país, se dispone que un oficial del Servicio Extranjero puede ser nombrado en el Servicio diplomático u oficial consular, o desempeñar esos cargos al mismo tiempo.

Según el Sr. Roberto Lansing, autor de un comentario a la ley Rogers: (1) “la unión de los dos servicios lleva la ventaja decidida de aumentar el número de hombres para elegir aquellos especialmente capacitados para ciertos cargos diplomáticos o consulares”.

En lo referente a salarios, la ley Rogers establece la uniformidad de ellos en los distintos rangos, evitándose así los inconvenientes de la desigualdad de aquellos en los dos servicios y, sobre todo, la exigüidad de los sueldos de los oficiales diplomáticos que sólo permitía el acceso a la carrera diplomática a hombres de fortuna o hijos de éstos, malográndose las aspiraciones de muchos jóvenes con excelentes condiciones, pero impedidos de ser candidatos por la falta de medios pecuniarios. Se trata, en la ley, de asignar buenos estipendios a los que forman parte del servicio diplomático porque antes los sueldos —relativamente mejores— pagados al cuerpo consular, hacía que aspiraran a sentar plaza en este servicio hombres que no poseían rentas.

Otras de las modificaciones importantes introducidas por la ley Rogers es la creación de un fondo para conceder asignaciones a Embajadores y Ministros, independientemente de los salarios marcados en la ley de presupuesto. Ese fondo puede ser manejado a discreción por el Presidente de la República con el fin de nivelar la situación de esos funcionarios y en atención a que el costo de la vida en las capitales extranjeras varía en la actualidad, tratando así de hacer compatible las funciones con la dignidad del país que representan. Con

(1) Revista de Derecho Internacional de La Habana. Año. II. Tomo IV.

el escalafón rígido de sueldos, para aceptar un cargo de embajador en determinados países, es indispensable poseer una gran fortuna, lo que no es suficiente condición muchas veces. Este inconveniente se salva en la ley Rogers por medio de ese fondo, el cual permite mantener cómodo al funcionario del Servicio exterior, mediante asignaciones relativas a las exigencias de cada caso.

El señor Lansing, en su artículo citado, nos dice: “el antiguo sistema de sueldos fijos para Embajadores, Ministros y Secretarios siendo como eran dichos sueldos mezquinos e inadecuados, es decididamente antidemocrático porque impide a un hombre pobre aceptar una misión en el exterior, por mejor capacitado que esté para servir a su país en tierras extrañas. Esto constituye un estigma para el Congreso, puesto que el Congreso es el responsable de esta economía falaz, ya que niega el verdadero espíritu de nuestras instituciones y cierra un gran campo de actividad de servicio público a los que no pertenecen a la clase acaudalada de nuestros ciudadanos”.

La carrera diplomática y la consular son duras, en el sentido de que importan grandes sacrificios, alejamiento del propio país e imposibilidad para los miembros que lo componen de acumular riquezas en el servicio. Es necesario evitar esos inconvenientes tratando de sostener el entusiasmo por esa carrera, dando al hombre que a ella se dedica la seguridad de que el día que tenga que retirarse, por vejez o inhabilidad física, habrá de contar con un porvenir asegurado. Esto, que ha sido legislado con bastante amplitud entre nosotros, tampoco ha sido descuidado por la ley Rogers: en lo que se refiere al retiro de los funcionarios del Servicio exterior y al pago de pensiones, lo establece de acuerdo con el principio general de pensiones a los servidores del país.

Por fin, la ley mencionada contiene otras disposiciones, todas encaminadas a mejorar el Servicio exterior, encargado de la protección de los intereses americanos.

*
* *

Desde el cambio de sistema de gobierno y debido a la conmoción sufrida, Rusia, por motivos bien conocidos, ha organizado en otra forma los departamentos diplomáticos y consular.

Así tenemos que toda la política exterior de ese país se

encuentra dirigida por el "Comisariado del Pueblo" para las relaciones exteriores, el cual tiene su sede en Moscú.

Al frente del Comisariado se haya el "Comisario del Pueblo", al cual se encuentra adjunto un "Concejo", de acuerdo con el artículo 44 de la Constitución Rusa de los Soviets.

El artículo 45 dispone que el Comisario del Pueblo, puede tomar, por sí mismo, disposiciones que luego llevará a conocimiento del Concejo. En el caso de que este último no esté de acuerdo con alguna medida tomada por el Comisario del Pueblo, éste tiene facultad de apelación ante el "Concejo de Comisarios del Pueblo" o "Bureau" del "Comité Central Ejecutivo Pan-Ruso", sin que por eso la medida discutida sea suspendida en su ejecución, siendo para cada miembro del Colegio igual el derecho de intervenir separadamente.

En la actualidad, la dirección de los asuntos corrientes se divide entre los miembros del Colegio, en número de tres, excepto el Comisario.

El Comisariado está dividido en ocho secciones políticas, que desempeñan todas las actividades que se relacionan con el Servicio del exterior.

El Servicio diplomático y consular, propiamente dicho, a mérito de un decreto del Concejo de los Comisarios del Pueblo, de fecha 4 de junio de 1918, ha sido reorganizado con prescindencia de las estipulaciones del Congreso de Viena de 1815, completadas por el de Aix-la-Chapelle de 1818, referentes al rango y procedencia de los agentes diplomáticos. Ese rango es suprimido y se adopta uno que los equipara a todos los Agentes diplomáticos en el Exterior: todos llevan la denominación de "Representante Plenipotenciario", independientemente del país donde están acreditados.

Las estipulaciones de los dos Congresos citados tienen su base y fundamento, además de que la práctica, más que secular, ha demostrado hasta la evidencia la necesidad de reglamentar todo lo que se refiere a materia tan delicada. Es posible que el nuevo gobierno de Rusia haya tropezado con inconvenientes y resistencias, por eso es que, para evitar dificultades en los casos de precedencia, el gabinete Ruso acostumbra colocar, entre paréntesis, en las cartas credenciales, el carácter del Agente conforme al mencionado reglamento de Viena y su complemento.

Con relación a los sistemas seguidos en la actualidad por muchas naciones, inclusive la nuestra, son esas reformas un

tanto avanzadas, y en lo que se refiere a algunas de ellas, como la de la Rusia de los Soviets, rompen los antiguos moldes que, en todo caso, antes de adoptarlas sería necesario la experimentación, a fin de percibir los resultados en la práctica.

NOTA— Escritas estas notas, el servicio telegráfico de «La Nación» con fecha 22 de Mayo del corriente año, anuncia que el Senado de los EE. UU. aprobó el proyecto Rogers y que había sido puesto a la firma del Presidente de la República.
