



INTRODUCCION.

Virtute politica præstantiorem
nullam homo assequitur.

(PLUTARCO.)

Es una regla general que es preciso escoger los espíritus mas eminentes para emplearlos en las negociaciones.

(FEDERICO EL GRANDE.)

LA Diplomacia (1) en la acepcion mas extensa de esta denominacion, es la ciencia de las relaciones exteriores ó negocios extranjeros de los Estados: en un sentido mas determinado, es la ciencia ó arte de las negociaciones.

Abraza el sistema entero de los intereses que nacen de las relaciones establecidas entre las potencias; tiene por objeto su seguridad, su tranquilidad, su dignidad respectiva, y su fin directo é inmediato es la conservacion de la paz y de la buena armonía.

Los principios de esta ciencia tienen su origen

(1) Esta expresion, que se halla consagrada en Francia desde el ministerio de M. de Vergennes, se deriva de la palabra griega *diploma*, que significa *duplicado* ó copia de una acta emanada del príncipe, y de la cual ha quedado la minuta. Se llama *diplomática* el conocimiento técnico de los diplomas, sin que con todo eso haya relacion entre este ramo y la *diplomacia*.

en el derecho internacional ó derecho de gentes positivo, que forma la ley comun de los pueblos europeos; este derecho presenta el conjunto de las reglas admitidas, reconocidas, y consagradas por la costumbre ó por las convenciones, y que fijan los derechos y deberes de los Estados, sea en paz ó en guerra.

En los límites que están asignados á la diplomacia se comprenden todos los puntos que á una nacion importa no perder de vista, á fin de asegurar su conservacion, su independendencia y su prosperidad, y de garantizarse contra toda empresa por parte del extranjero.

En cuanto á la forma, bajo la cual se desenvuelve su accion, consiste en el modo que sigue el gobierno para aplicar los principios que reconoce y sostener sus derechos con justicia y eficacia.

Esta forma ha debido sufrir necesariamente numerosas variaciones; en efecto, si la diplomacia como lo observa un gran escritor, se remonta al origen de las primeras relaciones entre los pueblos, si es tan antigua como la division del género humano en poblaciones diferentes, su accion, y las formas de su accion, no siempre han sido las mismas. Las embajadas antiguamente no tenian sino un objeto especial y determinado; no eran mas que accidentales y temporales; pero desde el fin del siglo XVI se han hecho permanentes, y esta permanencia que en todas las capitales pone en contacto recíproco á los enviados de todas las potencias, ha hecho nacer una diplomacia de un nuevo género, siempre animada, siempre

viva y que toma diversas apariencias, segun la naturaleza de los intereses que la dirigen, y tambien segun la posicion y el carácter de los soberanos y de sus agentes.

Las diferentes partes de la ciencia deben ser consideradas bajo dos puntos de vista principales; uno positivo, fundamental, jurídico, y este es el objeto de esta obra; el otro abstracto, hipotético, variable, y que es únicamente de la inspeccion de la política.

La política sometida á la movilidad de las circunstancias, de los espíritus y de las pasiones es superior á toda teoría: sea que ella se aplique á la administracion interior ó á los intereses del exterior, la experiencia sola es su guia; no se llega á ser hombre de estado, hábil ministro, en una palabra, no se aprende á gobernar sino en el manejo de los negocios; y en esta carrera inmensa é imponente el estudio de la escena del mundo es quien fecunda al genio.

Sin duda, en medio de esta escena movable que reclama tanta prudencia, circunspeccion y conocimientos, deben servir de apoyo algunos principios generales, algunas máximas seguras, para juzgar lo que constituye la verdadera grandeza de un Estado, y tambien para determinar cual debe ser su verdadera política. Así es que se reconocen como necesarios tres elementos para dar á una nacion aquel estado de firmeza y estabilidad que los sacudimientos pasajeros ó algunos movimientos de fermentacion

no pueden alterar; á saber, la extension del territorio, las producciones y el comercio. Cuando estas ventajas, que ella recibe de la naturaleza y que puede perfeccionar con la industria, están hábilmente combinadas por la administracion, cuando tiene por otra parte una buena forma de gobierno, debe emplear todo su cuidado en crearse y seguir un *sistema*, un plan razonado de política. Este sistema debe estar fundado en sus intereses naturales, porque solo estos son inmutables, y si alguna vez hallan algunas trabas, á lo ménos no pueden ser destruidos. Sin embargo, es menester guardarse mucho de generalizar demasiado esta idea de un sistema; se trasformarian los principios mas sabios en errores peligrosos, si se pretendiera aplicarlos á todos los tiempos, á todos los hombres y á todas las circunstancias. Todo sistema absoluto y exclusivo debe, pues, desterrarse. Así es por ejemplo, que en medio de la fluctuacion de los gabinetes de la Europa y de las variaciones de sus fuerzas y de sus proyectos, no se podria concebir un sistema federativo permanente. Seame, pues, permitido sentar, que no existen para ninguna potencia ni amigos ni enemigos naturales, sino es por un tiempo más ó ménos largo, y que las amistades y las rivalidades de los pueblos deben cambiar como su fortuna y los caracteres de los que los gobiernan.

El sistema de que se trata, despues de haber sido sometido á la madurez de la reflexion, debe redactarse de manera que haga resaltar los motivos que han determinado su adopcion, las circunstancias

en que ha sido creado, las ventajas que asegura y los inconvenientes de que no se ha podido desembarazar: entónces forma en cierto modo, una pragmática sancion depositada en los archivos del Estado, para servir de regulador á los diversos ministros que se suceden; porque la política, cuyo código puede encerrarse todo en las palabras *prever y prevenir*, no podrá extender demasiado léjos sus miradas para descubrir el *punctum saliens* de los acontecimientos futuros.

En efecto, está demostrado que los cálculos y las combinaciones de la diplomacia ofrecen raramente esas ventajas que se pueden aprovechar en un momento, si no se han hecho nacer ó preparado mucho tiempo ántes: ella no se apresura jamas á construir, pero no cesa de reunir materiales, previendo bien que alguna vez se presentará la ocasion de utilizarlos.

La política sabe que un gran Estado, que reúne extension, producciones y comercio, debe tener cuatro especies de fuerzas; fuerza territorial, fuerza pecuniaria, fuerza militar y fuerza federativa; sabe que ha llegado al grado mas alto de poder cuando estas fuerzas están en una dependencia perfecta, y que se mantiene miéntras se prestan un socorro mutuo. Que así, debe hacer á menudo un cotejo exacto de su situacion con la de las otras naciones enemigas ó aliadas; y que este cuadro, puesto siempre á su vista, debe ser una brújula que le trace un camino seguro, y la preserve de escollos.

En fin, por última condicion, un plan político debe estar fundado en estas grandes verdades de que no se aparta jamas sin peligro. Se consagrará por principio que la guerra no debe decidir la preponderancia de las naciones; que es menester buscar esta preponderancia en otra parte, que no sea en las casualidades inciertas de las mas sabias operaciones militares; que un gran Estado encontrará siempre esa preponderancia en sus riquezas, cuando sean el fruto de sus ventajas naturales y de su industria, combinadas y puestas en accion por una administracion sabia y firme; que para este estado, el mejor modo de ser siempre formidable en lo exterior es no abusar jamas de sus fuerzas, hacer temible su justicia mas que su venganza, no debilitar á sus enemigos demasiado, y sobre todo, desdeñar ese sistema de intriga, de inquietud, de envidia, en fin, ese maquiavelismo inventado en una ciudad por un espíritu fértil en sofismas, pero siempre indigno de una gran nacion. Para una potencia semejante, la sola y verdadera política seria hacer conocer á cada pueblo los bienes que debe gozar; mantener en los mares una gran libertad, y establecer entre las naciones una influencia recíproca, un justo equilibrio cuyas variaciones y efectos observaria sin cesar.

Se ha debido entrever naturalmente por esta exposicion abreviada y por las definiciones que la han precedido, cual es la tarea inmensa impuesta al ministro que esté al frente del despacho de las relaciones exteriores. No es, pues, cuestionable si se ne-

cesita un hombre de la mas alta capacidad, y de conocimientos especiales para dirigir la política de un Estado. Por lo demas bastaria la fórmula de una simple ecuacion para resolver tal problema; porque seguramente seria resuelta por la afirmativa esta otra cuestion inferior ¿las funciones del *ministro de negocios extranjeros* son las mas importantes y las mas dificiles de la administracion pública? La eleccion, pues, del soberano deberá fijarse para este primer puesto del Estado en un hombre á la vez de una gran sabiduría y de una experiencia profunda, de buen carácter y de talentos probados, y quien por el esplendor de sus servicios, por su adhesion á los intereses del pais, y por su reputacion de lealtad, se haya conciliado la confianza del príncipe, el apoyo de la opinion nacional y la estimacion del extranjero. Lo que decimos del jefe del despacho político no se aplica ménos á los agentes superiores encargados de hacer prevalecer en el exterior los intereses de la nacion: en efecto (dice un antiguo ministro) de su conducta es de quien depende el buen ó mal suceso de los planes del gobierno, y por su sabiduría se mantiene la tranquilidad, el honor y la dignidad de un pueblo; miéntras que sus faltas pueden arrastrarlo á querellas ó suscitarle guerras cuyos resultados son incalculables. Todas las funciones de la administracion interior son dirigidas conforme á reglas conocidas: se exige, se ordena, la ley ó la autoridad habla; los errores no llegan ordinariamente mas que á los individuos, y casi siempre son fáciles

de repararse. Pero todo lo contrario sucede con respecto á las relaciones exteriores: no se puede exigir ni prescribir nada; es preciso pedir, disimular: la menor palabra inconsiderada puede herir á toda una nacion; un paso en falso, un cálculo erróneo, una combinacion incompleta, una simple indiscrecion puede comprometer á la vez la dignidad del jefe y del Estado, el interes nacional y la reputacion del hombre á quien se le ha encargado: y tanto mas fácil es á este extraviarse, cuanto que no tiene datos fijos para dirigirse; ni leyes, ni ordenanzas, ni reglamentos que tracen metódicamente su conducta, su language, sus ideas; que todo cuanto le toca, depende del temple de su espíritu, de su instruccion, de su experiencia, de sus meditaciones; que raramente puede arreglar sus determinaciones segun las certezas; que casi siempre está obligado á partir de probabilidades; en fin, que el menor incidente, un acontecimiento inverosímil, pueden trastornar los planes mas sabiamente combinados.

Si este bosquejo hace comprender bien todo el ingenio, habilidad, erudicion especial y experiencia que se necesita para presidir á las relaciones de un Estado con los otros Estados, tambien da la medida exacta de la alta importancia de las funciones de un embajador (1).

(1) No están todos de acuerdo sobre la etimología de esta palabra. Algunos autores la hacen derivar del español *embajador*, de *enviar*, *envoyer*; otros dicen que viene del latin *ambasciator*; en fin otros

¿Pero qué es un embajador, tomando esta palabra en su sentido genérico, es decir, comprendiendo bajo de ella á todo *agente diplomático*?

Nada mas difícil que definirlo: «agradar inspirando la confianza y el aprecio; penetrar con destreza y sin excitar quejas, ni aun desconfianza, hasta el fondo secreto de las fuerzas, de los recursos, de los proyectos del gobierno cerca del cual reside; en las negociaciones que deben terminar las guerras, y que se pueden llamar batallas decisivas de la diplomacia, no equivocarse sobre el punto fijo de la escala de las ventajas que se pueden obtener ó de los sacrificios en que se puede consentir, mas allá ó mas acá del cual se compromete el buen éxito, ó se compra demasiado caro; en el curso de las indagaciones políticas, que es el deber habitual de los ministros, estrechar mas y mas los vínculos de la alianza; mantener sus derechos é intencion; no dejar á las potencias rivales tomar ó amenazar la posicion de preferencia y de predileccion que se le ha encargado conservar. A la aproximacion de las tempestades y de las causas de rompimiento, retardar la catástrofe; no dejar se desenvuelvan los gérmenes de frialdad ni los motivos ó pretextos de descontento, casi siempre exacerbados ó envenenados por los intereses contra-

y no es el origen menos gracioso, pretenden que está sacada del italiano *ambascia*, que significa *desazon*, *pena* ó *aflixion*, como si se hubiera querido manifestar las contrariedades que sufre un embajador en sus negociaciones.»

rios. Usar habilmente del ascendiente personal, del caracter, de la estimacion obtenida, de la confianza merecida, del recuerdo de los servicios y de las condescendencias para reanimar las amistades alteradas: con respecto á su pais, exponerse á todo, aun á disgustar, mostrando lo que son las cosas y no lo que el soberano ó sus ministros desean que fuesen: por ejemplo, espantar útilmente con un cuadro fiel y sincero de la fuerza, del poder, de los recursos, á fin de hacer desechar el designio de una guerra, no disimulando las casualidades posibles ni los resultados probables; tales son los deberes que están impuestos al diplomático; he aquí el bien que puede hacer y el mal que puede estorbar; este es su glorioso y delicado ministerio; su bella y honrosa carrera; obra del tiempo, de las costumbres, de la civilizacion, del progreso de las luces; el embajador debe ser el génio de la paz personificado que parece enviado por el Dios que ama á los hombres, para contrapesar el génio de la guerra, y para consolar al mundo.”

El sistema de estudios diplomáticos, excepto el conjunto homogéneo que lo forma esencialmente, se compone tambien de elementos sacados de diversos orígenes.

La diplomacia está en efecto en la mas íntima relacion con varias ciencias, que son para ella apoyos, medios subsidiarios de que no pueden separarla. Así, todo hombre destinado á la carrera política deberá reunir á las cualidades morales y á las otras ventajas que dependen de su caracter, de sus habi-

tudes, de sus maneras y de la brillante educacion que há recibido necesariamente, conocimientos profundos de la historia, ilustrada con el estudio de los tratados y con la comparacion de los intereses y de las instituciones propias á cada pais; en la geografia, la estadística, la economía política y el derecho público de todos los pueblos: tendrá nociones generales sobre el arte militar; estará familiarizado con la historia genealógica de las casas soberanas, con el arte heráldico y la diplomática: observará cuidadosamente la marcha y la tendencia de los diversos gabinetes; se aplicará á conocer los principios y las miras de los hombres que los dirigen; ningun acontecimiento escapará á su atencion, ningun descubrimiento importante en las ciencias y artes quedará ignorado para él; en fin, por medio de los papeles públicos, de informes particulares y de sus relaciones con los funcionarios, los sabios y los hombres distinguidos de todas clases de la sociedad, se aplicará á seguir el desarrollo del espíritu público, el aumento de las luces y los progresos generales de la civilizacion.

Cuanto mas vasto es en su extension el objeto que debe abrazar el estudio de la diplomacia, variado en sus detalles, es tanto mas necesario introducir un órden que lo pueda simplificar y hacer resaltar una buena distribucion, en la cual consiste este encadenamiento lógico capaz de ligar, sin esfuerzo los principios á sus consecuencias, y las reglas á su aplicacion.

Con esta mira abrazamos en primer lugar el

conjunto de los principios del derecho internacional europeo teórico, y aplicado, indicando su origen, mostrando de que modo se ha formado, cuales han sido sus progresos y cuales son sus autoridades. Debemos observar aquí que no se trata mas que del derecho europeo, porque las naciones de la Europa, teniendo casi todas las mismas costumbres, los mismos usos y la misma religion, tienen necesariamente mas relacion entre sí que con los otros pueblos del globo. Estas consideraciones forman una especie de prolegómenos y de introduccion histórica.

Aplicándonos en seguida á cada una de las partes de la ciencia, las presentamos bajo ocho divisiones principales,

Antes de llegar directamente á las relaciones de Estado á Estado, explicamos en el libro primero el origen y el establecimiento de las sociedades civiles, las formas diferentes de gobierno; la soberanía y division de los poderes; despues, siguiendo el desarrollo de los medios fisicos y morales del gobierno, y aplicando los principios de economía política de la escuela moderna, estudiamos sucesivamente las generalidades sobre la poblacion, la agricultura, el comercio, los impuestos, las leyes, el ejército, la educacion, las costumbres, la religion &c.; y así presentamos el bosquejo de la organizacion interior del Estado; organizacion que importa tanto mas conocer, cuanto que ella ejerce necesariamente una grande influencia en las relaciones exteriores.

En el libro segundo, despues de las considera-

ciones sobre los Estados de la Europa en general, exponemos los derechos absolutos de los Estados; los estudiamos siguiendo los diferentes ramos del gobierno y del sistema administrativo, y hacemos ver lo que debe una potencia bajo este respecto á las potencias extranjeras y á sus súbditos, y cuales son los efectos que resultan en virtud de la costumbre y de los tratados, aun fuera de su territorio, de los actos de soberanía que ejerce en el interior. Entre estos derechos hemos distinguido particularmente los que son relativos al comercio, y con esta ocasion hemos tratado de los consulados; examinamos la naturaleza y las ventajas de su establecimiento, y trazamos el conjunto de los deberes y la jurisdiccion de los cónsules, vice-cónsules &c.

Por lo que hace á las relaciones personales entre los soberanos, hemos hecho de ellas el objeto de una seccion particular.

A continuacion tratamos de los derechos que las potencias no hacen valer sino en circunstancias particulares y que tienen un origen especial, es decir, los derechos condicionales. La propiedad del Estado, los medios de adquirirla, las distinciones de territorio; el oceano y el ceremonial marítimo; tales son los objetos del libro tercero.

El libro cuarto comprende en la primera division los tratados públicos y las convenciones; sus diferentes especies, su redaccion, los medios de asegurar su ejecucion y la manera de interpretarlas; en la segunda seccion las transacciones por escrito en-

tre las potencias, las consideraciones generales sobre el estilo diplomático, y los diversos géneros de escritos políticos, tales como los actos públicos, las memorias y cartas.

Todo lo que se refiere al derecho de las negociaciones y embajadas está comprendido en el libro quinto: los diferentes órdenes de ministros, sus derechos, sus privilegios é inmunidades, sus funciones, su jurisdiccion; el ceremonial de embajada; las instrucciones, las cartas, los pliegos, la cifra &c.

El sexto libro contiene el derecho de la guerra; sus causas, su declaracion, los diferentes géneros de hostilidades, las leyes de la guerra; los prisioneros, las operaciones militares, los sitios, los bloqueos, los armamentos en corso; la manera de tratar con el enemigo; las conquistas, y en fin, todo lo que sobre estos puntos diversos es relativo á las potencias aliadas.

En el séptimo libro, que comprende el derecho de neutralidad, se halla el análisis de las discusiones sobre la cuestion, tan frecuentemente controvertida, del comercio marítimo de los neutrales; el contrabando de guerra; los bienes enemigos bajo pabellon neutral, los bienes neutrales bajo pabellon enemigo; las visitas y las averiguaciones y el juicio de las presas.

En fin, el octavo libro contiene el derecho de la paz, las diferentes maneras de negociarla, los congresos, los tratados preliminares, los tratados definitivos, su redaccion &c.

Al fin de esta seccion hacemos un exámen de las naciones europeas consideradas bajo la relacion de sus fuerzas respectivas, seguido de un plan de pacificacion general fundado en la combinacion de los dos sistemas de equilibrio y de federacion.

En todo el curso de la obra, nos hemos aplicado particularmente á hacer marchar la parte positiva de la ciencia y la doctrina; hemos expuesto las soluciones notables dadas por los autores mas estimados, y hemos citado los ejemplos y hechos históricos mas memorables.

En fin, la última parte está formada de documentos de un gran interes. Entre estas piezas se distinguirá desde luego un excelente ensayo tocante al *arte de negociar* considerado bajo el punto de vista filosófico y práctico; despues dos *instrucciones* destinadas, una á servir de guía en los trabajos interiores del ministerio de negocios extranjeros, y la otra á dirigir á un jóven diplomático en las indagaciones que debe hacer para estudiar un pais bajo la relacion moral, social, religiosa y política.

Se hallará en seguida, en los consejos de un embajador á un jóven que abrazaba la carrera diplomática, una instruccion en que el espíritu y la razon, detalles interesantes, y observaciones ingeniosas abundan en medio de las advertencias mas sabias y útiles.

Aquí se presenta otra serie de cuadros separados: son los resúmenes de las grandes negociaciones que han conducido á los tratados mas célebres; tales como los de Westphalia, de Aix-la Chapelle (1668)

cion de tratados; exposicion de sus motivos y manera con que se han conducido; relaciones, memorias, oficios y notas: correspondencia entre las cortes y sus ministros &c.

Tales son en efecto á nuestro parecer los elementos de los conocimientos generales que deben adquirir primeramente los jóvenes que se destinan á la carrera diplomática; cuando sean guiados de esta suerte por las luces de la teoría, podrán fácilmente despues acabar su noviciado por un trabajo que ya no toca á la enseñanza, y que constituye verdadera-mente el primer grado de iniciacion en los negocios, queremos hablar del estudio en los archivos del ministerio de las correspondencias, de las transacciones politicas y de todos los otros documentos que el jefe que lo dirija juzgare necesario confiarles.

En cuanto á la utilidad mas generalizada del sistema de estudios que presentamos, nos atrevemos á añadir que tambien es de una importancia manifiesta para todo hombre llamado á tomar parte algun dia en los negocios del Estado, sea en los consejos, sea en una esfera elevada de la administracion, ó bien cuando con el carácter de legislador deba tratar en la tribuna de las cuestiones que se refieran á las relaciones exteriores; y el campo de estas cuestiones es tan vasto como digno de interes, porque todo lo que es capaz de asegurar la paz ó conducir á la guerra es de la inspeccion de la diplomacia.