

128
41633

Revista

de

Ciencias Económicas

Publicación mensual del "Centro estudiantes de ciencias económicas"

Director:

Italo Luis Grassi

Administrador:

Eduardo F. Azaretti

Secretario de redacción:

Jacobo Weismann

Redactores:

Mario V. Ghisio - Maurizio E. Grenfier - Rómulo Bogliolo

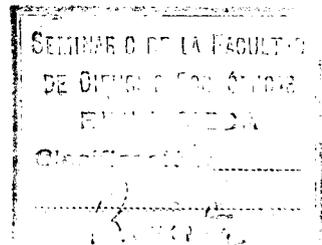
Mario R. Natta - José Porto - Agustín A. Fornes



Año V

Enero, febrero y marzo de 1917

Núm. 43 - 44 - 45 - 118



DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

CHARCAS 1835

Buenos Aires

7.592

La función consular y los agregados técnicos especiales

(Estudio de contribución a la reforma del servicio consular)

I. Introducción. — II. La función consular. Insuficiencia de su acción económica en el presente. El agregado comercial, como resultado de esa insuficiencia. — III. Los agregados comerciales técnicos. El ejemplo de otros países. — IV. Los agregados comerciales de la república Argentina. Efímera y estéril existencia. — V. La reforma.

I

En el comercio internacional, las naciones son unidades económicas de distinta potencialidad, según fueren la fisonomía de sus fuentes de riqueza y el carácter del elemento étnico que habita sus territorios.

Entendido el comercio internacional como una actividad inteligente y creadora, compréndese cómo no es sino un derivado de la lucha por la existencia que anima a los pueblos. De esta lucha y de esta razón suprema, son una prueba elocuente los esfuerzos colosales del trabajo humano, que perfora las montañas, canaliza y tuerce el curso de los ríos, construye puertos y levanta monumentales viaductos, medios todos que han de acercar cada vez más a los pueblos, solidarizándolos en una comunidad económica internacional dentro de la que las fuerzas de la producción y el cambio habrán de jugar con más libertad, porque serán dirigidas y encauzadas con más inteligencia.

La competencia comercial que, en un estadio anterior de la evolución económica, era atributo de las industrias internas, cuyo campo de acción estaba comprendido por los

límites territoriales del propio país, es hoy, debido a ese aspecto de "unidad económica" que han ido tomando las naciones, una característica principal de éstas.

Una infinidad de factores económicos han influenciado para que, dentro del comercio internacional, cada país fuese especializándose en la producción de aquellos artículos que podía elaborar en las mejores condiciones y con las mayores ventajas.

Los beneficios que de esa especialización obtienen las fuerzas productivas internas, son un estímulo para la concurrencia en los mercados extranjeros, donde el productor que cuenta con mayores ventajas (materia prima más barata, mano de obra más inteligente y disciplinada, más facilidad, seguridad y modicidad en los transportes, etc.), termina por desalojar al que sostiene la lucha en más gravosas y difíciles condiciones.

II. — LA FUNCIÓN CONSULAR. — INSUFICIENCIA DE SU ACCIÓN ECONÓMICA EN EL PRESENTE. — EL AGREGADO COMERCIAL COMO RESULTADO DE ESA INSUFICIENCIA.

El vínculo que el comercio internacional ha ido creando entre los pueblos más diferentes y lejanos, ha transformado la función consular en una función netamente económica (1), despojándola de aquel aspecto más limitado y estrecho de que estaba revestida en la antigüedad.

Con la multiplicación e intensificación de las corrientes comerciales entre los distintos pueblos, la misión del cónsul adquiere una importancia siempre mayor.

Pero, la actividad del cónsul es absorbida por una infinidad de funciones de orden civil y administrativo, cada vez más numerosas, propias del carácter que poseen en la actualidad. No les es posible dedicarse por completo a la

(1) De este carácter económico de la función moderna de los cónsules, dará una idea más cabal, el siguiente párrafo de Mr. Paul Deschanel: "Los cónsules tienen hoy día una tarea que es *trabajo de verdaderos economistas*. Algunos se entregan demasiado a las estadísticas generales y comparativas, de donde sacan comparaciones deplorables sobre el verdadero estado del comercio exterior, comparado con el de otras naciones. Trabajos que resultan inútiles. Su verdadera misión debe ser informar a los comerciantes y a los industriales, poniéndose en relación con las cámaras de comercio, con las sociedades industriales, con las sociedades gremiales y agrícolas". "Informaciones sobre estudios económicos y sociales". (Extracto de la obra de Mr. Paul Deschanel, publicada en 1909, sobre asuntos políticos, cuestiones económicas, reorganización de la administración central y reforma de los servicios exteriores de Francia). — Ramón Alvarez de Toledo. — Tomo I. — pág. 167.

función económica, al alcance tan sólo de personas hábiles y competentes en la materia, en una palabra: personas técnicas. Pero, existe otra dificultad. La función consular requiere, "junto con un vasto espíritu de cultura moderna, una gran dosis de perspicacia y sentido práctico para la exacta apreciación de las más variadas cuestiones comerciales que todos los días se presentan reclamando una solución" (1). Estas condiciones no son del todo comunes en los cónsules, como sería de desear. Es tal la importancia y es tan grande el valor de la acción consular; que los países más adelantados se han esforzado para asegurar a esos funcionarios que habrían de representarlos en el exterior y ser sus agentes comerciales, económicos, mejor dicho, una preparación eficiente, tratando de eliminar de paso, las causas que permitían o hacían fácil el nombramiento para esos cargos, de personas incompetentes.

Así, en Bélgica, para ser nombrados vicecónsules, es necesario poseer el diploma de grado superior en ciencias comerciales y consulares, y en Francia, una mitad de los puestos de vicecónsul son dados a los alumnos egresados de las escuelas superiores de comercio. (2).

En Italia, viene agitándose desde hace tiempo la cuestión de la competencia de sus cónsules. Garrone, a este respecto, dice: "Entre nosotros, lo que, precisamente, se lamenta, es que nuestro personal consular, hechas las debidas excepciones, tanto más loables cuanto más raras, no se encuentre a la altura de su misión. Es indispensable vigorizarlo con elementos jóvenes, provistos de sólidos conocimientos, dotados de un verdadero espíritu comercial".

No se ha olvidado en esta crítica de los servicios consulares de Italia, de un factor psicológico de importancia. "L'economista", en un artículo publicado en su número de nov. 22 de 1914, sobre "Emigrati e consoli", decía:

"Es un error enviar a ciertos países funcionarios consulares que se pagan mucho de su origen y que, si bien intentan disimularlo, se encontrarían mejor en un ambiente de blasonados, que entre nuestros colonos o entre las clases burguesas de nuestra emigración. Lo que necesitamos son

(1) Garrone. "Scienza del commercio". Pag. 318.

(2) Garrone. Ob. cit., pág. 318.

funcionarios que sepan mantenerse en un inteligente contacto con todos, con espontaneidad, sin violencia moral alguna”.

Esta misma cuestión ha venido debatiéndose en Alemania. Blondel (1) se queja de que la mayor parte de los cónsules sean burócratas y no hombres prácticos, juristas más bien que economistas. Laméntase también, de la carencia de informaciones consulares.

El servicio consular de los Estados Unidos, al que tantos elogios han tributado los tratadistas de política comercial, en razón de la índole de sus funciones, ligadas íntimamente con la administración aduanera del país, cuyos intereses económicos y fiscales viene a servir con la mayor eficacia y rapidez, no está exento tampoco de las graves fallas que se constatan en la organización consular de otros países. En un artículo publicado en la “Revista americana de derecho internacional”, en su número de enero de 1915, por C. A. Duniway, sobre “La preparación universitaria para los servicios consular y diplomático”, se hacen revelaciones que es interesante conocer: “Administraciones sucesivas basadas en el sistema de partido de los E.E. U.U. puede decirse que, con uniformidad, han hecho uso de los puestos en los servicios diplomáticos y consular, como recompensas por más o menos valiosos servicios prestados al partido. El servicio extranjero, ha sido la última rama del gobierno nacional en participar de una aplicación parcial del principio de que el nombramiento y continuación en un cargo administrativo deben estar basados primordialmente en la preparación y aptitudes demostradas”. En los E.E. U.U. no existe aún la carrera universitaria consular, ni el congreso ha dictado ley alguna estableciendo un sistema para los exámenes, nombramientos y ascenso en ninguna de las ramas del servicio exterior. Sin embargo, los reglamentos del departamento de estado, de acuerdo con los decretos del P. E., exigen a los aspirantes para los cargos de secretarios de embajada o legación y para los puestos consulares, examen por escrito de distintas asignaturas relacionadas con la misión que corresponde desempeñar a esos funcionarios. Sin embargo, estos exámenes, como dice el ex secretario de estado John W.

(1) Garrone. Ob. cit., pág. 318.

Foster, en su libro *Practice of diplomacy*, "no sacan la admisión al servicio, de la influencia funesta del favoritismo político, y por consiguiente, ofrecen a los jóvenes del país, muy poco estímulo para que aspiren a esos puestos".

En nuestro país, mucho se ha dicho y escrito sobre problema tan fundamental: la preparación de los funcionarios consulares. Arraigada ahora en la Facultad de ciencias económicas, la carrera consular, promete darnos "*cónsules conscientes de su misión*"... "*hombres convencidos de que su gestión determina en parte el progreso del país*". (1)

Se ha comprendido, que la función consular, cada vez más técnica, requiere conocimientos vastos y profundos sobre materias atingentes con la ciencia económica. Era menester, para alcanzar este *desideratum*, especializar y sistematizar el estudio de esas materias. La carrera consular deja de ser una *carrera híbrida*, como la llamara el doctor Antonio Dellepiane (2) para hacerse especializada en la Facultad de ciencias económicas, la que "por la organización y la índole de sus enseñanzas, posee ahora títulos suficientes para reivindicar la preparación teórico práctica de nuestros funcionarios diplomáticos y consulares". (3).

Las exigencias del comercio internacional no sólo han determinado en algunos países y determinarán en otros, la especialización económica de la carrera consular, sino que se tiende a separar las distintas tareas que corresponden al cónsul, como órgano y medio del derecho internacional, de aquellas de índole económica, derivadas de su condición de agente de la expansión comercial e industrial del país a que pertenece.

A través de la historia ha sucedido, con el origen y la evolución de la institución consular, lo que con muchas otras instituciones jurídicas, políticas y económicas. Se ha pasado de lo homogéneo indefinido e incoherente a lo heterogéneo definido y coherente, de lo más simple a lo más

(1) José Bianco. La Facultad de ciencias económicas. Concepto y significado de la institución. "La Nación", abril de 1915.

(2) Antonio Dellepiane. "Solidaridad universitaria. Las carreras diplomática y consular". "La Nación", octubre de 1914.

(3) Antonio Dellepiane. Art. cit.

complejo; esto es, a una diferenciación creciente y progresiva. (1)

Del *cónsul missus*, jefe de las expediciones que se hacían al Oriente, y que representaba los intereses de los propios connacionales y poseía, en territorio extranjero, poderes jurisdiccionales en nombre del estado que lo enviaba; del *cónsul electi* que los comerciantes europeos residentes en las ciudades orientales, elegían para la tutela de los intereses comunes, ejerciendo sobre ellos la jurisdicción, al moderno *cónsul de carrera*, de vastas y complejas funciones, media una distancia enorme.

La función consular, entendida como profesión, no escapa tampoco a la observación de Heriberto Spencer (2): "los gérmenes fuera de los cuales nace la actividad profesional, formando una parte primero del elemento director, se diferencian de éste, a la vez que sufren una diferenciación interna. Mientras se multiplican las profesiones, separándose una de otras por la producción de subdivisiones, se hacen más coherentes y más claramente deslindadas. El proceso corresponde exactamente a aquel otro por el cual, las partes de un organismo individual, pasan de su estado inicial de simplicidad a su estado último de complejidad".

Resultado de semejante proceso evolutivo es el *agregado comercial*. Su aparición en el campo de la política comercial, de la que es o puede ser un valioso recurso y medio de lucha, significa una notable mejora en los servicios comerciales y gubernativos en el exterior.

La concepción del agregado comercial es, como dice Joseph Laubie (3), más antigua de lo que se podría suponer. En efecto, agrega, la necesidad de un agente, especialmente encargado de las cuestiones comerciales, representante oficial del comercio en el extranjero, se ha hecho

(1) Sobre este punto, dice Paul Deschanel, al referirse a la organización del trabajo en los servicios consulares: "Asegurada o establecida la división lógica de los asuntos, es necesario organizar el trabajo, estimulando a los funcionarios a que desempeñen sus cargos de un modo regular y prolongado; pero, poniendo en sus manos los instrumentos de trabajo que les faltan frecuentemente, libros, diarios, expedientes, precedentes sacados de los archivos y de la vida activa de los ministerios. La falta de instrucciones o de iniciativa de los funcionarios no especializados y negligentes en su trabajo, debe ser corregida bajo severas responsabilidades, de modo que sus cargos no sean una sinecura o medios de distracción en paseos y viajes a costa del tesoro público, formado por el sudor del contribuyente. Así puede realizarse el doble principio de la especialización de los agentes y de los negocios, dividiendo el trabajo, reglamentándolo, seleccionando la capacidad de los funcionarios, para que respondan al fin y objeto de sus respectivos nombramientos". "Informaciones sobre estudios económicos y sociales". Ramón Alvarez de Toledo. Vol. I. pág. 159.

(2) "Origen de las profesiones", pág. 206.

(3) "Les attachés commerciaux". París, 1907.

sentir desde el momento que el comercio exterior tomaba considerables proporciones, y a medida que las funciones de los cónsules se hacían más numerosas.

Inglaterra fué uno de los primeros países de Europa que instituyeron los agregados comerciales. Hacia el año 1883, la opinión pública, apoyada por las cámaras de comercio y por el Board of trade, reclamaba el nombramiento de agregados comerciales a las embajadas. Resultado inmediato de este movimiento fué la designación de dos agregados comerciales, el uno para la embajada en París y el otro para la de Petrogrado. Era resorte del primero, toda la Europa latina, y el segundo tenía el encargo de observar los mercados de los países eslavos, de Turquía y de Persia.

El rol de los agregados comerciales ingleses es doble: 1.º) llevar a la embajada los asuntos comerciales litigiosos y los demás que fuesen sometidos al embajador, bien por los cónsules, bien por los particulares, y 2.º) hacer, si fuese necesario, viajes de estudio y de información dentro de su circunscripción.

Los agentes comerciales de Rusia son funcionarios del ministerio de hacienda, con el título de consejeros de estado, y tienen el encargo de estudiar las condiciones comerciales de los países extranjeros en mira de los intereses del comercio ruso y de su desarrollo. En un principio, el gobierno ruso no poseía agentes comerciales sino en tres grandes capitales europeas: Londres, París y Berlín; más tarde aumenta el número de estos funcionarios y nombra nuevos agentes en Ginebra, Washington y en Manchuria. El rol de estos agentes rusos es delicado y complejo: 1.º) salvaguardar los intereses económicos de Rusia; 2.º) informar al gobierno imperial sobre todos los cambios experimentados por la legislación comercial e industrial del país donde residen; 3.º) proporcionar informes y practicar estudios e investigaciones sobre todas las principales cuestiones de la esfera económica; y 4.º) facilitar la expansión del comercio nacional en el exterior.

Los agentes o agregados comerciales de estos países son, usando una frase de Laubie, (ob. cit.) "órganos de conocimiento y de lucha".

Austria y Estados Unidos poseen *delegados comerciales viajantes o relatores (informantes)*, encargados de tras-

ladarse ora a un país, ora a otro, a fin de realizar estudios y promover más activas relaciones de intercambio comercial. Las misiones, confiadas generalmente a personalidades políticas de reconocida competencia no son otra cosa.

Inglaterra hace residir sus agregados comerciales, en Londres, desde donde se dirigen al interior y exterior del país, en su carácter de viajeros nacionales de comercio, sistema que Garrone (ob. cit.) conceptúa de suma conveniencia para su país.

III. — LOS AGREGADOS COMERCIALES TECNICOS. — EL EJEMPLO DE OTROS PAISES

Dentro de la misión que corresponde a los agregados comerciales se ha originado una nueva especialización, consecuencia de la intensidad que en estos últimos tiempos ha adquirido la lucha por la conquista de mercados. Son los agregados o delegados técnicos. Italia, al lado de sus delegados comerciales instituyó en 1912, sus delegados comerciales honorarios, escogidos entre los connacionales más expectables residentes en el exterior y expertos en materia de comercio, encargándolos de proveer informaciones, instrucciones y consejos a los comerciantes y productores nacionales y de remitir a los ministerios de relaciones exteriores y de comercio, ideas y proyectos propicios al incremento del comercio italiano.

Pero, más interesante es conocer las tareas de los funcionarios técnicos, que algunas naciones envían a los países extranjeros, con la misión de tutelar y provocar el desarrollo de determinados ramos de la exportación nacional.

Alemania poseía, antes de la guerra, delegados o agregados agrícolas, adheridos a los consulados de Copenhague, París, Londres, Petrogrado y Roma.

Italia poseía en la plaza de Berlín, y posee aún en las de Zurich, Washington, San Pablo y Buenos Aires, los representantes *etnotecnici all'estero* y, recientemente, discutióse la necesidad de nombrar los *delegati serici* (delegados para el comercio de la seda), que habrían de residir en los mercados más importantes del extremo oriente.

Estos ejemplos, vienen a desmentir con eficacia, las afirmaciones que se han hecho circular últimamente, sobre el destino que el futuro depararía a la organización del servicio consular y a la misión de los agregados comerciales, voces agoreras que profetizan la inutilidad de tales servicios en el porvenir, puesto que, fenómenos propios de la evolución en las relaciones económicas de los pueblos, privarían a esas funciones del carácter técnico que hoy reclaman para ellos la doctrina y la experiencia, y harían innecesaria la existencia de funcionarios especializados, pues un nuevo orden de cosas, impondría tan sólo actividades subalternas.

IV. — LOS AGREGADOS COMERCIALES DE LA REPUBLICA ARGENTINA. / SU EFIMERA Y ESTÉRIL EXISTENCIA.

La república Argentina tuvo, en 1910, agregados comerciales en Italia, España, Alemania, Inglaterra y Estados Unidos. No debió ser muy eficaz para los intereses argentinos la gestión de estos funcionarios, por cuanto, en un decreto del presidente doctor Roque Sáenz Peña, de fecha enero 2 de 1911, declaráronse vacantes los empleos de agregados comerciales que figuraban en el anexo C de la ley general de presupuesto, y que comprendía a los indicados más arriba.

En los considerandos de ese decreto, se decía que: “la existencia del personal de agregados comerciales en las legaciones argentinas, no era de indispensable necesidad, ni reportaba ventaja alguna para los intereses comerciales del país”.

La función que, en teoría, corresponde a los agregados comerciales, a favor de cuya existencia se inclinan los más serios tratadistas que se han dedicado a estas cuestiones y la práctica que en esta materia han venido siguiendo los países más adelantados del mundo, no parece que hayan servido para determinar una orientación clara ni fijar el pensamiento de aquel gobierno, sobre un punto tan interesante de la técnica de la política económica que ha de seguir el país. En el decreto a que nos hemos referido, se agregaba que: “la misión que éstos (los agregados comerciales) deben desempeñar, incumbe al personal consular, cu-

yas funciones en esta materia están claramente definidas y determinadas en la reglamentación respectiva"; y que era "conveniente hacer desaparecer esta dualidad de funciones (la que implicaba la existencia de los cónsules y los agregados comerciales) para concentrarlas en aquellos que, por la índole o naturaleza de su cargo, son los llamados especialmente a promover el desarrollo del comercio de la república", etc.

Con estos fundamentos se ve claramente que el criterio que inspiraba el decreto, no podía ser sino un criterio circunstancial y del momento, que respondía tan sólo a la necesidad de dejar cesante, por razones de economía y mejor servicio, como se hacía constar en otro decreto de la misma fecha, a los agregados comerciales en los países que hemos indicado.

El fracaso de esta tentativa está explicado por el origen puramente político de los funcionarios nombrados, quienes, una vez en las ciudades donde debían desempeñar sus funciones, olvidáronse por completo de ellas. Y el país no cuenta ahora con agentes técnicos de reconocida y comprobada capacidad, que sean esos "órganos de conocimiento y de lucha" a que se refiere el autor Laubié, ya citado. Sin embargo, casi todas las embajadas y legaciones extranjeras, acreditadas ante nuestro gobierno, poseen sus agregados comerciales, que estudian y analizan la vida económica de la república, e informan a sus gobiernos sobre las posibilidades y facilidades que presentan las leyes y costumbres del país, para la más eficaz y rápida penetración económica de los países que los envían.

V. — LA REFORMA.

Mucho se ha hablado y escrito para que la reforma del servicio consular en la república Argentina deje de ser un patriótico anhelo, y se transforme en una realidad, vivamente ansiada por el progreso técnico económico del país. Las palabras del profesor en el aula universitaria, los editoriales de los grandes diarios, las declaraciones de los funcionarios oficiales, las manifestaciones elocuentes y rotundas de los ministros al ser interrogados sobre el pun-

to por los miembros del Congreso, hacen pensar en una pronta modificación del concepto de la función consular y de los beneficios que de ella espera la nación. Y en la hora de construir el sólido edificio de la nueva representación consular, esperamos que las ideas que hemos expuesto, después de buscarlas en fuentes autorizadas y coordinarlas del mejor modo que nos fué posible, encontrarán algún eco y serán acogidas con benevolencia por quienes tendrán la tarea de llevar a la práctica la tan discutida y esperada reforma.

I. LUIS GRASSI.
