

## CAPITULO VIII

### Del secretario de marina y de los negocios de su departamento

*1. Utilidad de una fuerza marítima. 2. Superintendencia general del secretario de marina en los negocios del ramo; empleados auxiliares de su inmediata dependencia; comisión de marina; reglamentos que se expiden por medio de ella. 3. Protección de la marina de guerra a la mercante. 4. Intervención del secretario en la instrucción náutica. 5. En los elementos de construcción. 6. En el personal de la fuerza y tripulación. 7. Cuerpo de marinos. 8. Arquitectura naval. 9. Medios de conocimiento para las operaciones navales que deben ponerse al alcance de los marinos. 10. Empleo constante de la marina. 11. Intervención en la marina mercante; reflexiones comparativas. 12. Seguridad a los armadores y traficantes. 13. Almirantazgo; inspección sobre él.*

1. Las naciones que tienen límites litorales, que son vulnerables por ellos, y que para su progreso necesitan de ejercer el comercio marítimo, no basta que tengan ejércitos en tierra para combatir el enemigo que se presente, y para defender a sus habitantes: su defensa necesita hacerse en las aguas del Océano, y allí también deben protegerse sus intereses comerciales. Todo pueblo que tenga dominios litorales debe, pues, sostener una marina de guerra para su defensa, y para proteger la marina mercante.

2. Una marina de guerra presupone la existencia de los medios para mantenerla y dirigirla, y por lo mismo personas de conocimientos, materiales para la construcción naval y lugares destinados para la ins-

trucción y construcción, y para servir de apostaderos a los buques de la armada nacional. El Estado se proporciona todo esto, y entiende en los pormenores de ello por medio de su gobierno, de quien es órgano el secretario de marina. La ley atribuye en los Estados Unidos<sup>17</sup>, al secretario de marina lo relativo a procurar materiales y provisiones navales, a la construcción, armamento, equipo y empleo de los buques de guerra, así como todo lo demás que esté conexas con el establecimiento naval de los Estados Unidos. Para desempeñar esta funciones le da en su oficina un oficial mayor, cuatro oficiales de pluma, un mensajero y un ayudante, y además fuera de su oficina una comisión compuesta de tres oficiales de marina, que bajo la dependencia del secretario, sirven como de una especie de Estado Mayor, en que se reúnen todos los datos que necesita para dar sus órdenes, se trazan los planes y se proponen las medidas que puede ser convenientes dicte la administración<sup>18</sup>.

Esta comisión, con el consentimiento del secretario de marina, prepara los reglamentos que sean necesarios para asegurar la uniformidad en las varias clases de buques y sus equipamentos o aparejos, para repararlos y carenarlos, y para asegurar la responsabilidad de los oficiales y agentes subordinados. Estos reglamentos, luego que sean aprobados por el presidente de los Estados Unidos tienen fuerza obligatoria; Pero debe darse cuenta de ellos al congreso en su próxima sesión<sup>19</sup>.

3. Una marina de guerra respetable, no sólo da seguridad a la independencia nacional, sino que es también un factor poderoso del comercio, que cuenta siempre con el amparo de ella, y se hace con más confianza cuantos más motivos tenga para esperar protección. El secretario del ramo deberá, pues, cuidar de que la marina de guerra progrese, arbitrando siempre los medios de conseguirlo, poniendo en

17. Tomo de las leyes norteamericanas e inglesas las doctrinas que expongo; porque en estas dos naciones es donde la marina ha progresado más, sin duda por el influjo de las disposiciones legales que en ellas rigen.

18. Gordon's Digest. pág. 53 y 51.

19. Gordon's Digest. pág. 54.

ejecución los que estén en sus facultades y solicitando los demás de la autoridad legislativa.

4. Le corresponde velar que en las escuelas de náutica se enseñe por los más hábiles profesores, y que no se admitan alumnos incapaces de adquirir la necesaria instrucción; que dichos establecimientos estén provistos de los útiles e instrumentos necesarios para la enseñanza; y que sean visitados de tiempo en tiempo por el agente general de la administración en el lugar donde se hayan fundado, o por los subalternos científicos de la dependencia de la secretaría. De esta manera, la administración echa los conocimientos para una buena organización de la fuerza marítima, porque podrá formar oficiales inteligentes que un día igualen a un De-Ruyter, un Anson, un Nelson, y que puedan dar a la patria gloria en las guerras que le suscite la ambición o la injusticia.

5. Cuida también el secretario de marina de que se proporcionen las mejores maderas para la construcción naval, y de que haya todos los materiales para ella, y para el reparo y carena de los buques y de que la nación cuente siempre con los operarios suficientes necesarios para estos objetos. En los Estados Unidos se han reservado como propiedad de la Unión ciertos bosques donde abundan las maderas de construcción, y de allí se toman las que se necesitan<sup>20</sup>.

6. Al departamento de marina corresponde dictar todas las providencias para conseguir que el personal de la fuerza se componga de individuos a propósito para este objeto; y por lo mismo hará que de entre los conscriptos se escoja a los que pertenecen a provincias litorales, en donde los habitantes sean consagrados al tráfico marítimo, como que serán los más a propósito para servir a bordo de los buques.

También le corresponde dictar las órdenes necesarias para que se proporcione a los buques los marineros que necesiten. La conducta del gobierno inglés ha sido demasiado dura en muchas ocasiones para ser imitada y no nos atrevemos a proponerla por modelo. En el año 13º del reinado de Jorge II (1740) pasó en el parlamento la primera ley para matricular los marineros de los buques mercantes, a pesar de la fuerte

20. Gordon's Digest. pág. 666 y 667.

oposición de Mr. Pitt, que entonces sostuvo una brillantísima discusión contra Mr. Horacio Walpole. Desde entonces los procedimientos de la administración han sido objeto de fuertes reclamaciones, principalmente en tiempo de guerra. El ministerio adoptó por algún tiempo el partido de conceder recompensas a los marineros que se mantuviesen listos en ciertas plazas para reclutar con ellos la marina. En el año 31º del mismo reinado (1758) pasó en la cámara de los comunes un proyecto, que era por lo menos más justo que el del año 13º; pues establecía el sorteo entre los marineros de los buques mercantes para tripular la marina real; pero en la cámara de los pares fue negado<sup>21</sup>. El gobierno inglés ha adoptado después la línea de conducta que le ha parecido conveniente, y algunas órdenes en consejo han autorizado el que se tomen los marineros ingleses de los buques mercantes aún estando empleados en el tráfico de otra nación.

Las circunstancias críticas, en que muchas veces se ha encontrado aquella potencia, especialmente en las guerras napoleónicas, hacían necesarias tales medidas, y cualquiera gobierno habría obrado casi de la misma manera, aunque jamás deberá extenderse a tomar los marineros que habiendo sido naturales de ella se hallen naturalizados y en servicio en otra nación, como la Inglaterra lo ha hecho algunas veces. Esta conducta del gobierno inglés ha dado origen a la enérgica ley del gobierno norteamericano de 28 de mayo de 1796, en donde se establece el procedimiento que debe adoptar el gobierno para impedir que los marineros de los buques nacionales sean arrebatados por una potencia extranjera<sup>22</sup>.

El presidente de los Estados Unidos puede emplear el número de marineros que crea necesario para tripular los buques que estén autorizados para el servicio<sup>23</sup>. El método ordinario que en aquella república se adopta en el enganchamiento<sup>24</sup>, y no ha sucedido todavía que la administración se halle en embarazos por falta de gente con la cual

21. Smollett. cap. 3º y 14º.

22. Gordon's Digest. pág. 607 y 608.

23. Ley de tres de marzo de 1813. sect. 2ª.

24. Gordon's Digest. Nota tres. V. pág. 802.

tripular los buques; porque allí las recompensas del servicio que se presta son bastante aliciente para conseguirlo, y porque el patriotismo de unos habitantes que sienten en todo los beneficios de su gobierno los estimula a proporcionarles los medios de tripular sus buques en los momentos de la necesidad.

He citado estos ejemplos, para que pueda meditar sobre ellos, y llagarse a conocer qué medios deberán ponerse en manos de la administración para tripular la marina, tanto de marineros hábiles como de marineros comunes.

Yo no apruebo el sistema de matrículas con el rigor con que en el reinado de Jorge II pretendía el ministerio que se adoptase en Inglaterra; porque él hace del marinero mercante un siervo del puerto de su matrícula, y revive un feudalismo más chocante que el de la edad media, por cuanto sólo existiría para una clase de la sociedad, y para una cuyo aumento debe fomentarse. El enganchamiento no es practicable para una nación pobre: y no queda por consiguiente, sino una conscripción especial, entre aquella clase, para el tiempo de paz, y un reclutamiento sin distinción para el tiempo de guerra; porque en las circunstancias difíciles en que la patria pelagra es necesario que la igualdad y la libertad hagan algunos sacrificios para que no se pierdan beneficios más preciosos.

Para adoptar estos arbitrios, cuando las circunstancias lo exijan, preciso es también que se pongan otros en práctica, como que sin ellos no serían exequibles los primeros. Deberá pues la administración proporcionarse conocimiento del número de marineros, de los buques en que sirven, de los puertos nacionales de donde salen a sus expediciones mercantes, y de los capitanes y contra maestres bajo cuyas órdenes navegan. Para esto podían servir entre nosotros los capitanes de puerto.

7. No basta el que a bordo de los buques haya soldados y marineros; es también preciso que haya personas inteligentes que lleven a afecto la organización que se da a la fuerza naval, y que sepan recibir la dirección que le da el jefe de Estado. El gobierno de los Estados Unidos mantiene en tiempo de paz un cuerpo de marinos compuesto de un teniente coronel comandante, nueve capitanes, veinticuatro tenientes, diez y seis segundos tenientes, un ayudante e inspector, un pagador, un ferriol o

cuartel-maestre, setenta y tres cabos, cuarenta y dos tambores y pífanos y setecientos cincuenta soldados. Este cuerpo es para la administración una base para formar una fuerza mayor el día que la necesite, y le sirve para tripular los buques que han de comboyar las expediciones mercantes por los mares en donde haya piratas, o en que las naves nacionales puedan ser tratadas de una manera contraria al derecho de gentes.

8. La arquitectura naval deberá verse por la administración con atención especial; porque un pueblo que no tiene dentro de sus límites quien construya sus buques se hallará muchas veces expuesto a quedar indefenso, y ver destruidas o saqueadas sus ciudades marítimas. Pedro el Grande viajó incógnito, y se sometió a un aprendizaje en los talleres de un nación extranjera, para llevar a la Rusia los principios de la construcción naval, y echar las bases de aquel poder, que con tantos celos se ve hoy por las potencias europeas. Debieran dejarse en manos de la administración medios para atraer artifices extranjeros, y para ir estableciendo gradualmente astilleros, en donde construir sus buques: y la administración debía esmerarse en hacer buen uso de estos medios.

9. La administración debe proveer a los comandantes de los buques de guerra de las cartas geográficas, instrumentos y demás útiles necesarios para desempeñar la tarea científica de la navegación.

10. Debe tener también ocupados constantemente en cruzar los mares y en comboyar el comercio, los buques armados, para que, además de prestar protección a los naturales del país que la necesiten, se adiestren en la maniobra, y se acostumbren a la vida que deben llevar los de aquella profesión.

11. No sólo interviene la administración en la marina de guerra. También estará sujeta a su inspección la mercante. Es necesario que un buque, que transpone frecuentemente las aguas del Océano y visita varios puertos extranjeros, pueda hacer constar su nacionalidad, y la de su tripulación, y la legalidad con que navega. El secretario de marina es el que le expide la patente necesaria, con la cual acredita aquellas circunstancias, y además la capacidad del bajel, y si ha sido construido o naturalizado en el estado a que pertenece.

Para asegurar y fomentar el tráfico marítimo, las leyes habrán provisto necesariamente lo que debe hacerse para que se guarde el orden en las tripulaciones que vayan a bordo, la subordinación que debe existir

para con los capitanes y contramaestres, y los medios coercitivos de que estos pueden valerse en alta mar, para conservar la buena policía de los buques. De otra manera, en estos vehículos del comercio, de la riqueza y de la ilustración el hombre iría expuesto a grandes riesgos de parte de una tripulación a quien nadie podía contener, cuando lejos de la costa de la patria se viese libre del temor de las autoridades. El secretario de marina debe cuidar de informarse si estas disposiciones se cumplen, y hacer que los buques de guerra presten mano fuerte a los capitanes de los mercantes en altamar para reducir a su deber las tripulaciones insubordinadas, siempre que para ello sean requeridas. ¡Qué triste sería la situación de un pasajero en el inmenso desierto del Océano, sino supiese que aún allá mismo, en donde sólo ve las aguas y las nubes, puede sentir la acción protectora del gobierno!. Esta confianza es una de los motivos que influyen en el espíritu de empresa y en la actividad que han desplegado los súbditos del imperio británico y de la república norteamericana. El inglés y el americano del norte parten para la China y el Japón con la misma confianza con que emprenderían un viaje de quince millas; porque saben que allá en esas regiones apartadas los sigue el ojo vigilante de su gobierno, y los apoya la mano protectora de la autoridad. He aquí un ejemplo que debe despertar a los hispanoamericanos y hacerles pensar en sus verdaderos intereses, en estos intereses que tienen tan inmensa trascendencia. He aquí una lección que debieran estudiar siempre los gobernantes de Sur América, y aprenderla, entre tanto que, revolviendo proyectos ambiciosos, se ocupan de empobrecer con las revoluciones los mismos países que quieren dominar. En mi patria, y en las repúblicas hermanas cede ya algún tanto esa perniciosa ocupación: y si los granadinos, venezolanos y ecuatorianos tomamos interés en instruirnos en los medios que han hecho prosperar otros pueblos, no hay duda que la quimérica ambición de dominar será reemplazada por la gloriosa que animó el corazón y el genio de Washington, Franklin y Jefferson. La falta de conocimientos ha influido mucho en que los gobernantes se hayan divertido a tareas poco útiles a la nación; pues muchos de ellos hicieran o habrían hecho el bien si lo conociesen.

12. No basta sólo el poder coercitivo y la sanción de las penas para las tripulaciones que están a bordo; se necesita también que los armadores o propietarios de los buques tengan seguridad de poder hacer sus

expediciones mercantes o de cualquiera otra especie. A esto contribuyen las disposiciones que aseguran el cumplimiento de los contratos que haga la tripulación o que se hagan con ella; pues sin tales disposiciones no podrá haber confianza mutua, ni por consiguiente facilidades para el tráfico marítimo<sup>25</sup>. El secretario de marina debe también velar en la ejecución y cumplimiento de tales disposiciones, bien sean de policía, bien substantivas; exigiendo que la autoridad administrativa nacional, que presida en la sección territorial en que han de tener su cumplimiento, lleve a efecto las primeras; y requiriendo a la judicial, para que no embarace la terminación de los litigios que hayan de decidirse por las segundas.

13. Creo que lo que he dicho en este capítulo hace conocer cuál puede ser la intervención administrativa en el negocio de la marina, por lo que respecta a su dirección, organización y empleo. Con este negocio tienen también relación los principios del derecho internacional sobre presas, y el tribunal de almirantazgo, que en la Nueva Granada es el juzgado de hacienda de la respectiva provincia. Los principios del derecho internacional deben tenerse presentes por la administración en las instrucciones y órdenes que se de para hacer el curso, y pueden consultarse en Azuni, Chity y en la obra del instruido venezolano Andrés Bello.

Respecto de los tribunales de almirantazgo, la administración debe ser demasiado cuidadosa en recomendar, por medio del secretario de la marina, la estricta observancia del derecho internacional, y en suministrar cuantos conocimientos pueda para que siempre se de un fallo arreglado y que no se exponga la nación a consecuencias azarosas. El celo y vigilancia de la administración debe ser tanto mayor, cuantos más motivos hay para temer que el cohecho traiga consigo la prevaricación; y nunca es más probable que se trate de poner en planta aquel reprobado

25. En la codificación de las leyes comerciales de los E.U. que ha hecho Gordon en su Digesto, desde la página 567 hasta 628, se encuentran disposiciones que pueden servir de modelo. No las extracto porque sería hacerme demasiado difuso cuando sólo me he propuesto dar una idea en grande de la administración pública.

recurso, para obtener una sentencia favorable, que en los juicios de presas.

Conocidos los objetos sobre que debe ejercerse la acción administrativa en el departamento de marina, fácil es al funcionario que maneje este ramo, que conozca la importancia de sus atribuciones y sea, como debe ser, inteligente laborioso y activo, poner en movimiento los resortes que pueden contribuir a su prosperidad. El bien no se hace sin conocerlo: y por lo mismo, el primer deber del que está encargado de proporcionar a la sociedad es instruirse en lo que lo ha producido en otros pueblos, para imitar la conducta de sus gobiernos, en cuanto sea compatible con las circunstancias de su patria.

He concluido el bosquejo que me propuse hacer de los negocios correspondientes a los departamentos de la administración general de un país, que no quiera concentrar en la autoridad suprema todas las funciones públicas, y que no recargue a su jefe con lo que no conoce, ni puede conocer; con lo que le es imposible manejar con actividad y acierto. Creo que los más decididos partidarios de la centralización del poder público no podrán vituperarme de que no dejo fuerza y vigor a la administración suprema, para manejar bien los negocios que son verdaderamente nacionales, que es para lo que debe tenerla el que dirige y representa a la nación en masa, y que debe ver por las cosas que son comunes a todos los asociados.

Ya llegaré a tratar de la administración municipal; y entonces me lisonjeo que podré demostrar cuan fácilmente pueden combinarse las funciones independientes de las autoridades locales con este movimiento uniforme que las nacionales deben imprimir al cuerpo político. Ahora debo seguir a manifestar como es que las combinaciones hechas en los diferentes departamentos de la administración general vienen a producir su efecto en cada una de las partes del Estado. Voy a tratar de los agentes del Ejecutivo; es decir, de los medios activos que se ponen a su disposición para facilitar la administración pública, con subordinación a los secretarios del despacho.