



Reforma de la Cancillería. Un tema que sigue pendiente

La reforma de la Cancillería sigue siendo un tema pendiente. Aunque desde hace más de una década viene siendo tema de discusión, incluso con varios proyectos de ley –el último de los cuales se presentó a fines de la administración pasada– todavía no hay grandes avances. Lamentablemente esta última iniciativa era bastante tímida, pues sus modificaciones apuntaban a algunas situaciones coyunturales del momento de su elaboración, evitando reconocer la necesidad de cambios que permitan a la Cancillería enfrentar los desafíos del siglo XXI. Lo anterior hizo que fuera muy difícil que se llegara a consenso y la tramitación del proyecto se paralizó.

Una reforma de verdad debe buscar que el Ministerio de Relaciones Exteriores sea la expresión de una concepción moderna del Estado, donde la Cancillería –asumiendo un rol subsidiario– desarrolle su función de forma ágil, eficiente y eficaz, evitando promover cambios cosméticos que perpetúen las falencias actuales.

RESUMEN EJECUTIVO

Chile es un país que está cada vez más inserto en el contexto internacional. Esta realidad hace necesario reformular –como ya lo han hecho otros países– los sistemas de gestión de su política exterior. Para ello la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores debe responder a las exigencias de eficiencia, flexibilidad y oportunidad que el campo internacional está demandando.

En este sentido llama la atención la demora por abordar este tema, considerando que todos los sectores coinciden en que es una necesidad apremiante. En efecto, sectores políticos, empresariales, académicos y de los gremios de la propia Cancillería, coinciden en lo sorprendente de la falta de cambios, tratándose de un país tan internacionalizado como Chile.

No es para menos. La última reforma de la Cancillería se realizó a fines de los setenta,¹ cuando se armonizaron leyes y conceptos provenientes de los años sesenta. Luego, diversos intereses han conspirado para que las declaraciones a favor de la modernización se quedaran sólo en eso, revelando que, tal vez, nadie quería verdaderamente un cambio hacia una institución eficiente y profesional. En efecto, los sucesivos gobiernos han valorado la gran discrecionalidad que permite el marco legal; los gremios involucrados han visto en las leyes que los rigen un sistema predecible y de estabilidad que privilegia la antigüedad sobre el mérito; el empresariado quedó tranquilo con la creación de ProChile y con el rol de Hacienda en los nombramientos del área económica; y la academia ha percibido en la falta de reforma un espacio para aportar, pero que, hasta ahora ha sido recibido sin mayor convencimiento por parte del edificio Carrera.

Hoy, esta situación debe cambiar por el bien de Chile. La Cancillería que necesita el país para enfrentar el siglo XXI no puede seguir los rígidos moldes de los años de la guerra fría, donde lo político y lo económico no conversan –para que decir de los temas emergentes, como los ambientales o energéticos– produciéndose descoordinaciones y pérdida de talentos existentes en la Cancillería, o de incentivos para que profesionales de excelencia ingresen a ella.

Un país internacionalizado

Una premisa central a tener en cuenta para el esfuerzo modernizador de la Cancillería, es que Chile es un país profundamente internacionalizado. Tanto sus vínculos políticos como económicos requieren de una diplomacia de calidad que lo provea de oportunidades más allá de sus fronteras y del necesario entorno de paz y seguridad que precisa su opción de desarrollo.

En efecto, Chile ha basado su crecimiento en un modelo abierto al exterior, que ha llevado a un comercio internacional del país equivalente a más de 75% del PIB². Asimismo y producto de la apertura y el éxito del modelo, Chile no sólo ha recibido más de USD 75 mil millones en inversión extranjera directa (DL 600)³, sino que ha comenzado a invertir fuera una cifra que hoy se estima que alcanza a USD 54 mil millones⁴.

1. DFL 33 de 1979 y DFL 161 de 1978

2. A partir de cifras del Banco Central

3. Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras

4. Fuente: ProChile

Pero Chile no es sólo un país internacionalizado por sus vinculaciones económicas. Hoy sus necesidades de interacción con el mundo abarcan la ciencia y tecnología, las fuentes energéticas y la protección del medio ambiente, todos aspectos que la nueva Cancillería deberá abordar en forma más sistemática.

En cuanto a las relaciones políticas, nuestro país es un país muy diferente al de 1979 cuando se hizo la reforma que actualmente nos rige. Hoy el sistema multilateral exige mayor capacidad negociadora, y a nivel regional y hemisférico, existen nuevos foros en los que no se puede estar ausente, si se quiere salvaguardar los legítimos intereses de la nación.

Por otro lado, existen nuevos esquemas en las relaciones internacionales. Por ejemplo, la Unión Europea, cuya centralización y amplitud de facultades cedidas por los estados parte a la Comisión Europea, invita a un cambio en los moldes clásicos de la relación con Europa desde un bilateralismo con cada estado hacia una relación bilateral consolidada con Bruselas.

Pero la internacionalización también ha llegado a otros actores. En el Ejecutivo, muchos ministerios y servicios deben relacionarse con sus similares en el exterior, haciendo que la Cancillería deba cumplir un rol coordinador muy importante para alinear las acciones sectoriales con los objetivos de política exterior.

Finalmente, Chile no es Santiago en cuanto a su internacionalización, pues muchas de las regiones donde se producen y extraen los productos de exportación, tienen profundos vínculos con países vecinos. Llevar la Cancillería a esas regiones es un desafío pendiente.

La reforma de las Cancillerías es un tema global

No sólo Chile se ha visto en la necesidad de reformular sus sistemas de gestión de la política exterior. Varios otros países que han experimentado transformaciones en sus economías y desarrollo económico acelerado se han enfrentado a la misma disyuntiva.

En España, cuyos cambios en las últimas décadas son evidentes, se analizó el tema a través de una comisión instituida en junio de 2004⁵. Dicha instancia señalaba, en su diagnóstico, casi las mismas falencias que hoy vemos en nuestra Cancillería. A saber: escasa planificación de la acción exterior; insuficiencia en la coordinación interministerial; inadecuación de los procedimientos de la gestión de personal, administrativa y financiera; y limitaciones presupuestarias. La Comisión propuso abordarlos desde seis enfoques: planificación y coordinación; modernización; profesionalización; especialización; homogeneidad; y simplificación de procedimientos, desarrollándolos a partir del reconocimiento de los cambios en la realidad mundial y en las regiones de interés de España. Lo anterior, sin perjuicio de

5. Orden PRE/2046/2004, de 25 de junio, Acuerdo de Consejo de Ministros que crea la Comisión para la Reforma Integral del Servicio Exterior.

reconocer la necesidad de proyectar una imagen distintiva del país, acorde a las nuevas exigencias de responsabilidad internacional.

A nivel más global, existen análisis que se refieren a la necesidad de “aggiornar” los servicios exteriores de los diferentes países. Todos ellos coinciden –en gran medida– en el diagnóstico y las soluciones. Por ejemplo, el Profesor Kishan Rana del Instituto del Servicio Exterior de la India observa⁶ que los cambios en las cancillerías comienzan en 1990 con el fin de la Guerra Fría y tienden a profundizarse en aquellos servicios que se dan cuenta de la necesidad de redefinir su gestión de acuerdo al nuevo escenario. Rana reconoce que en muchos ministerios de países en desarrollo hay una reticencia enraizada a los cambios y que uno de sus efectos es mantener las formas sin preocuparse por la sustancia. Destaca, sin embargo, que los países asiáticos y algunos de Europa Central han avanzado decididamente en sus reformas.

Son llamativas sus conclusiones respecto a la necesidad de “empoderar” a las Embajadas y Misiones para que puedan responder a las múltiples demandas –provenientes de su país y de la propia sede– pues se hace difícil hacer un monitoreo detallado desde cada cancillería. Notable, también, es su referencia a la reforma del Ministerio de RR.EE. británico (CFO), destacando que redujo su personal en direcciones geográficas para aumentarlo en las temáticas, y aceptando la creciente proporción de temas transversales por sobre los bilaterales. También hace referencia a la tendencia a incorporar el comercio a los ministerios de relaciones exteriores y a cerrar embajadas pequeñas consolidándolas en misiones mayores y concurriendo desde éstas. Una especie de “hub” diplomático para ciertas áreas del mundo. Sin embargo, lo más importante, es su definición del recurso humano de cada cancillería como su único recurso real, y un área donde los sistemas de gestión y evaluación del sector privado pueden ser muy exitosos en la detección y promoción de talentos.

El caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

De acuerdo a nuestra Constitución, es atribución especial del Presidente de la República conducir las relaciones internacionales con las potencias extranjeras. Él ejecuta la política exterior –a través del Ministerio de Relaciones Exteriores– ajustándose a principios permanentes mantenidos a través de la historia, tales como:

1. Apego al Derecho Internacional
2. Respeto a los Tratados
3. Solución pacífica de las controversias
4. Respeto y Promoción de los Derechos Humanos
5. No intervención en asuntos internos de otros Estados soberanos
6. Rechazo de toda forma de Terrorismo

6. Véase Foreign Ministries: Change And Reform <http://www.diplomacy.edu/conferences/mfa/ForMin.pdf>

Estos principios deben ser fortalecidos decididamente, pues son los pilares que permiten el mantenimiento de la paz, la buena convivencia entre las naciones y la cooperación internacional. No obstante lo anterior, es indispensable hacer notar que sólo los tres primeros se pueden encontrar –en cuanto principios– plasmados frecuentemente en la bibliografía referida al Ministerio de RR.EE..

Lo anterior es importante, considerando que la significativa evolución del Derecho Internacional se ha traducido en un aumento progresivo del ámbito de su aplicación estableciendo nuevas obligaciones a los Estados e impactando de manera directa sus ordenamientos jurídicos internos. Ello exige un nuevo enfoque de las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno a través de la adecuación de las normas vigentes en la materia.

En síntesis, para que un proyecto de modernización comprensivo pueda avanzar, es necesario que alcance un consenso político en torno a este marco conceptual, y considerar la evolución de nuestras relaciones exteriores no sólo desde el punto de vista de la libertad económica, sino que también desde la evolución del derecho internacional. A partir de estos presupuestos y la historia reciente, se hará posible proyectar al futuro los principios de la política exterior de Chile, y consolidar la estabilidad de su actuar en el campo internacional.

A la luz de estos mismos principios los gobiernos podrán llevar adelante sus planes y programas de acción para el período que corresponde a su administración, fijando sus objetivos y lineamientos respecto de sus relaciones con el mundo. Gracias a lo anterior se podrá obtener una política exterior coherente que logrará imprimir en la opinión pública –interna y mundial- una percepción de eficiencia, que potencie la imagen país que Chile debe proyectar al mundo.

Conocido este marco, será entonces necesario ratificar la Misión de la Cancillería o modificarla en consecuencia. Actualmente, el Artículo 1º de su Estatuto Orgánico⁷ señala:

“El Ministerio de Relaciones Exteriores es el Departamento de Estado encargado de la planificación, dirección, coordinación, ejecución, control e información de la política exterior que formule el Presidente de la República.

En consecuencia, le corresponderá, entre otras materias, coordinar las actividades de los distintos Ministerios y Organismos Públicos en aquellos asuntos que inciden en la política exterior e intervenir en todo lo relacionado con la determinación y demarcación de las fronteras y límites del país, así como en todas las cuestiones que atañen a sus zonas fronterizas y a sus espacios aéreos y marítimos y a la política antártica, en general”.

Como se puede notar, el término “política exterior” es asumido en forma amplia, sin referencia explícita al desarrollo del país o a las materias de negociación económica internacional, de cooperación o de

7. Véase DFL 161 de 1978.

asistencia consular, entre otras. Esa situación debiera subsanarse mediante una definición de política exterior que incorpore los grandes lineamientos y estrategias de política económica y social del país, que ponga énfasis en los intereses concretos de la nación.

Una definición concreta de la Misión del Ministerio de RR.EE. servirá de antecedente de su estructura orgánica y su estatuto de personal.

Estructura Orgánica de la Cancillería

La estructura de la Cancillería debe responder a las necesidades de eficiencia, fluidez y oportunidad que el campo internacional de hoy exige. Por lo tanto, se debe buscar un esquema de funcionamiento flexible y horizontal, que tenga una presencia internacional suficiente, pero no excesiva y en la cual se privilegie adecuadamente el rol principal de la institución, es decir el trabajo político, económico y consular, mediante el apoyo de una gestión administrativa moderna.

Debe considerarse, además, que en materia de relaciones exteriores el Ejecutivo ya no es el único actor. En efecto, hoy es posible hablar de la diplomacia parlamentaria y empresarial, donde los distintos sectores aúnan esfuerzos para lograr objetivos relevantes para el país, en consecuencia, el tamaño de la Cancillería y su forma de actuar debe pensarse considerando estos elementos.

Lo anterior implica tomar decisiones respecto de la cobertura, estructura, dotación y gestión de misiones en el exterior y de sus direcciones en Chile. Durante estos últimos 20 años nunca se ha hablado sobre la estructura de la red de embajadas, misiones, consulados y oficinas comerciales, que consumen la mayor parte de los más de 125 millones de dólares que contempla el presupuesto del Ministerio. Analizar si esas misiones están en los lugares adecuados y si esa ubicación es coherente con los objetivos de política exterior es indispensable a la hora de hablar de reformar el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Además, se deben definir las sedes que, por la multiplicidad de intereses que hay que promover y cuidar, deberán manejarse centralizadamente, y cuáles serán atendidas por sus poderes regionales. Esta evaluación debe hacerse, también, en relación con las misiones multilaterales, consulados y oficinas comerciales.

Algunos ejemplos. Las relaciones políticas y comerciales con Estados Unidos y su multiplicidad de centros de interés nos obligan a revisar la distribución de nuestra presencia en dicho país; la estructura de la Unión Europea debe ser un factor relevante para racionalizar la permanencia de misiones residentes en el Viejo Continente; en lo vecinal priman interacciones de amplio espectro, cruzándose variables políticas en casi todos los temas; en cuanto a las misiones multilaterales hay que ver en cuales se tratan temas de impacto real en plazos breves y en cuales se ven materias de concreción más lejana. En cuanto a las oficinas comerciales, Latinoamérica concentra sólo el 15% de nuestras exportaciones,

sin embargo, hay 18 oficinas comerciales, lo que contrasta con otras regiones, como el Asia Pacífico que tiene enormes diferencias culturales con nuestra región y que concentra el 34% del destino de nuestras exportaciones. En esta zona sólo contamos con 11 oficinas comerciales. Por otro lado, Estados Unidos es el principal comprador de nuestras exportaciones no tradicionales, sin embargo hay regiones en las que no hay oficina comercial, como Boston, Seattle o Denver. ¿Es esta distribución la adecuada para diversificar los envíos?

Otro elemento que debe ser analizado es la conveniencia de mantener el trabajo de promoción comercial como parte de la Cancillería (ProChile). Esto pasa por definir cuál es el objetivo de política exterior que se persigue con el acercamiento comercial a los distintos países. Si se asume que no existen dichos objetivos y que los intercambios comerciales sólo buscan mejores oportunidades para la economía nacional, entonces será pertinente plantearse la migración de dicha repartición a otro ministerio más asociado con el vínculo oferta-demanda y la actividad económica, como es el Ministerio de Economía, o distribuirlo en más ministerios (ej. Agricultura) de acuerdo a una evaluación sectores-mercados.

Evidentemente la tarea no es fácil, ya que para hacer un correcto análisis de la situación deben considerarse también parámetros no cuantificables como los aspectos políticos, la influencia internacional, las visiones coincidentes con otros países, las relaciones históricas y las características de la colonia chilena residente, entre otros. A ello se suma lo delicado que puede ser cerrar embajadas, misiones, consulados y oficinas comerciales. Sin embargo, estimamos que si estas decisiones son fundadas, y adoptadas con coherencia, debieran ser aceptadas, ya que la necesidad de optimizar los recursos presupuestarios es una realidad para todos los países. Estos son los análisis que debe producir la Dirección de Planificación de la Cancillería, sin embargo, durante mucho tiempo ha estado desperfilada y con pocos recursos humanos y materiales.

Estatuto de Personal

La nueva orgánica de la Cancillería necesitará que sus plantas de personal también deban adecuarse. La estructura del Servicio Exterior chileno está definida por normas muy antiguas, cuya última adecuación importante se efectuó hace treinta años. Hoy esas regulaciones juegan en contra de un servicio idóneo para un país inserto en un mundo globalizado. Estas reglas han llevado a una planta de escasa movilidad, con una planta de funcionarios etariamente desalineada con sus puestos y con menos responsabilidades que sus pares de otros países. Por lo mismo, se desperdician conocimientos, capacitación y experiencia.

Una diplomacia moderna debe apuntar a un diseño que potencie la mezcla de experiencia y conocimientos, que sea más horizontal y en el cual sean las funciones las que determinen las jerarquías. Esto implica dejar atrás el modelo actual que asigna cargos de acuerdo a la antigüedad y no a la competencia de los funcionarios. Asimismo, se necesita un sistema de evaluación adecuado que vincule el análisis del trabajo realizado con los objetivos de política exterior y que también sirva para

las aspiraciones de labores futuras sin que el ascenso de un funcionario signifique el descenso de otro. Así es como funcionan las Cancillerías más eficientes en países de perfil similar al chileno.

Considerando lo anterior se torna indispensable privilegiar la excelencia y el mérito sobre toda otra consideración -habida cuenta de una necesaria valoración de la experiencia- y al mismo tiempo incorporar incentivos adecuados para el desarrollo profesional de los miembros del ministerio.

Sin embargo, el Servicio Exterior debe seguir siendo concebido como una carrera y mantenerse dotado de la estabilidad necesaria para cautelar la ejecución de la política exterior desde una óptica de Estado. No obstante, el hecho de ser una carrera no debe significar una verticalidad paralizante, por lo que es necesario incorporar conceptos de gestión por competencias que permita que siempre esté la mejor persona en cada puesto de la nueva estructura.

La planta profesional y técnica asociada al trabajo central de política exterior debe ser la llamada a complementar las labores específicas del trabajo del Servicio Exterior, como también dar continuidad a los temas. Así, es necesario que profesionales de las relaciones internacionales, de materias económico-comerciales, de aspectos vinculados con las fronteras, de los asuntos antárticos y de cooperación, entre otros, estén presentes.

Lo administrativo, a cargo de profesionales y técnicos competentes, debe buscar una gestión eficiente y constituir el imprescindible apoyo a la gestión. Su labor debe ser procurar que se logren los objetivos y metas de la Cancillería proveyendo los recursos y la gestión necesaria.

Conclusión

La capacidad real y potencial de que dispone Chile para actuar en el mundo, depende no sólo de su territorio, ubicación, recursos naturales y desarrollo tecnológico, sino de cómo se articulan estas condiciones para generar valor para los chilenos.

La Cancillería debe tener la capacidad de coordinar las acciones que favorezcan esa creación de valor, sin dejar de lado los aspectos relativos a la seguridad nacional, en cuya acción le sigue correspondiendo un rol de primera línea. Lograr una reforma verdadera que coloque a nuestra Cancillería mirando al futuro no es fácil pero es una responsabilidad que el gobierno no puede soslayar. Se necesitará trabajo y liderazgo para hacerlo una realidad.