



Reforma a la Cancillería (III). Las Misiones de Chile en el Exterior

I. Introducción

En trabajos anteriores hemos abordado diferentes aspectos de la modernización de la Cancillería. Estimamos oportuno, ahora, abocarnos a la calidad y cantidad de representaciones que nuestro país tiene en el exterior, ya que ellas son la cara visible de nuestro país en la gran variedad de temas que involucran las relaciones internacionales.

El primer diseño de la red de representaciones en el exterior que se realizó en nuestro país, respondió a la visión que en ese entonces se tenía de las relaciones exteriores a nivel global. En efecto, ellas respondían a relaciones de carácter bilateral basadas en la necesidad de interactuar individualmente con cada uno de los demás estados. Hay que recordar que en aquella época no había foros comunes, o bien no se les asignaba la debida prioridad, sobre todo en los temas de interés de nuestro país.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento es el último de la serie denominada “Reforma a la Cancillería”. En él se aborda la necesidad de reestructurar la red de representaciones en el exterior. Nuestra actual organización corresponde a una época en la que predominaban las relaciones de carácter bilateral, y aunque el mundo ha experimentado cambios profundos, la adaptación de nuestra política exterior no ha sido todo lo proactiva que dichos cambios requieren. En materia de relaciones exteriores es imprescindible darle coherencia a la institucionalidad con las prioridades de internacionalización que Chile se ha fijado.

Por su parte, los consulados –que originalmente fueron concebidos para cumplir una función comercial– poco a poco se fueron enfocando a la atención de nuestros connacionales en el exterior.

Adicionalmente, en la medida que el mundo multilateral evolucionó, Chile se vio obligado a abrir una serie de oficinas en aquellos lugares donde los temas globales y de relevancia para nuestro país serían abordados.

Nuestro país siempre destacó por estar presente en los encuentros multilaterales relevantes, que constituyeron verdaderos hitos. Estuvo en la Sociedad de las Naciones, donde se defendió exitosamente el tratado de Paz con Bolivia y fue miembro fundador de la Naciones Unidas (octubre de 1945) y del GATT (Conferencia de La Habana 1947). Posteriormente, se hizo lo propio con la OMC, tratado que se ratificó unánimemente en el Congreso.

La creación de la ONU en lo político y posteriormente la del GATT/OMC en lo comercial, marca un punto de inflexión en las relaciones internacionales. En efecto, a raíz del surgimiento de estos organismos, los diferentes países comenzaron a privilegiar un enfoque internacional de carácter más institucional, lo que implicó la cesión por parte de los estados de aspectos de soberanía con miras a tener un sistema que regulara la convivencia internacional. Poco a poco la agenda bilateral entre los distintos estados comenzó a dejar de lado los asuntos que tenían una dimensión global, conviniendo la forma de abordarlos, cooperativamente, en los nuevos foros multilaterales.

En complemento de lo anterior, surgieron además mecanismos y regímenes regionales que, si bien no alcanzan a tener las facultades de la ONU y la OMC, proveyeron un foro para tratar directamente temas más focalizados entre actores específicos. A su vez, cuando las instituciones globales no respondieron a intereses puntuales de los estados, éstos complementaron su vinculación internacional a través de mecanismos ad-hoc, siendo un ejemplo de ello los acuerdos de libre comercio bilaterales o, más profundos, los acuerdos de integración.

Mientras el mundo se adaptaba a estas nuevas tendencias, la Cancillería nacional hacía lo suyo. Sin embargo, su acción era de carácter más bien reactivo, lo que no necesariamente implicaba una revisión de lo que había, sino que más bien constituía una respuesta a lo que faltaba. Lo anterior se ha traducido, hasta ahora, en que la presencia internacional de nuestro país se ha mantenido igual a aquella diseñada a partir de un modelo del siglo pasado, complementado en forma reactiva de acuerdo a las necesidades que fueron surgiendo. De esta forma, se estima que a raíz de los cambios que ha experimentado el escenario internacional y los nuevos roles que ello conlleva, bien cabría una revisión de la estructura de representaciones que Chile tiene en el exterior.

II. Situación actual de nuestras embajadas

Una forma de ver este tema es a partir de lo que la propia política exterior declara como sus prioridades.

Con ellas a la vista¹, es posible apreciar: un énfasis por América Latina, reconociendo la importancia de América del Norte, en especial de EE.UU; se destacan los vínculos hacia los países del Asia-Pacífico y se recuerdan los vínculos históricos con el Medio Oriente; y respecto a África, se menciona que es un continente en transformación. Lo que llama la atención, es que todo lo referente a Europa se englobe en la Unión Europea, sin destacar países en particular.

El cuadro N° 1 permite analizar las prioridades de política exterior, considerando la distribución de las embajadas². A este gráfico se le ha agregado información similar respecto de Nueva Zelandia. Este país declara que sus prioridades en el mundo son Australia, Estados Unidos, los estados del Pacífico, Japón, China y la Unión Europea³.

	AM SUR	AM NOR	AM C y C	EUR	ASIA	MEO	OCE	AFR
Chile	8	3	11	24	10	7	2	4
Nueva Zelandia	3	3	0	12	14	1	9	2

Cuadro N° 1.

Como puede verse, tanto Chile como Nueva Zelandia parecen distribuir sus embajadas de una forma consistente con sus prioridades de política exterior, sin embargo, es notorio el desfase que se produce con Europa en cada caso. Considerando que ambos países tienen intereses y vínculos históricos importantes con el Viejo Continente, presentan una notoria disparidad en el número de representaciones. Esta diferencia no parece ser muy justificada por factores especiales en el caso de Chile.

Una de las explicaciones que se pueden encontrar, es que Chile no ha respondido adecuadamente al hecho de que la política exterior y comercial europea ha sido elevada a un nivel supranacional y depositada en los órganos de la Unión Europea con sede en Bruselas. Más aún, si a lo anterior se agrega que Chile ya cuenta con un marco institucional consolidado para relacionarse con Europa, -como lo es el Acuerdo de Asociación- y que el propio sistema de votación europeo indica cuales son los países más relevantes en las decisiones, es evidente que se hace necesario revisar el despliegue de nuestras embajadas. De esta forma, se debe pensar en reforzar nuestra misión ante la U.E. para aprovechar la oportunidad de tener una contraparte con semejante nivel de representación, tal como

1. Véase http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20080822/pags/20080822175434.php

2. La Oficina en Ramallah se cuenta como embajada. Los consulados se contabilizan sólo cuando son oficinas separadas. En general las embajadas tienen una Sección Consular cuando no hay oficina consular separada.

3. Véase <http://www.mfat.govt.nz/About-the-Ministry/What-we-do/index.php>

lo ha hecho Nueva Zelandia. Si comparamos las dotaciones de ambas misiones ante la U.E. tenemos que Chile acredita a un embajador más seis funcionarios⁴, mientras que Nueva Zelandia lo hace con un embajador más diez funcionarios⁵. Mientras que, por otro lado, nuestros socios del Pacífico tienen la mitad de embajadas en el continente.

Si se analiza el tema desde un punto de vista presupuestario, se debe señalar que, mirando el presupuesto operativo⁶ del Ministerio de RR.EE en el exterior, éste otorga un 72% a 69 embajadas, un 11% a 6 misiones multilaterales y un 17% a 69 consulados. En el cuadro N° 2 se aprecia el detalle de la distribución:

	AM SUR	AM NOR	AM C y C	EUR	ASIA	MEO Y AFR	OCE
Embajadas	13%	7%	7%	30%	8%	5%	2%
Misiones	11%						
Consulados	7.9%	3.0%	0.2%	4,8%	0.9%	*	0.5%

Cuadro N° 2.

* No hay oficinas consulares separadas. La atención consular es a través de secciones consulares en las embajadas.

Lo señalado parece indicar que la concentración de embajadas en Europa representa una parte muy importante del presupuesto de la Cancillería. Considerando que estas cifras aumentan al sumar el gasto por arriendo de oficinas y residencias oficiales –dado que en Europa, Chile carece de inmuebles propios– es evidente la necesidad de racionalizar el número de embajadas en esta zona. Esta medida liberaría recursos para abordar otras más alineadas con nuestras prioridades de política exterior.

Además, podría repensarse la cantidad de fondos que se asignan a las embajadas en Asia, las cuales reciben un monto similar de recursos al de las embajadas en América Central y Caribe. Ello no parece consistente con la marcada orientación que la Cancillería ha declarado hacia esa área, ni menos con su potencial económico. Cuesta entender por qué la embajada en China tiene recursos operacionales similares a los de la embajada en República Dominicana o por qué la representación en Malasia tiene los mismos recursos que la de Nicaragua. Son señales que hacen pensar que las embajadas en Asia carecen de la inversión necesaria para posicionarse mejor y avanzar en las prioridades establecidas.

4. Véase <http://chileabroad.gov.cl/ue>

5. Véase <http://www.mfat.govt.nz/includes/pdf/New-Zealand-Representatives-Overseas.php>

6. Sólo se han utilizado los gastos operativos. No se incluye arriendo de oficinas ni residencias, ni personal local, como tampoco el diplomático.

Chile ha definido su relación con América Latina como uno de los pilares de su política exterior. Durante los últimos años, sin embargo, se han registrado los mayores desencuentros y tensiones en esta región. Cabe preguntarse si nuestras actuales embajadas, con menos del 8% del presupuesto operacional en el exterior, están dotadas para trabajar adecuadamente en todos los sectores de esas sociedades.

En el caso de Estados Unidos, la preponderancia de los temas que se discuten a todo lo ancho de la administración, el Congreso y, muchas veces, con las numerosas ONGs y centros académicos en Washington, obliga a tener una embajada dotada y con suficientes recursos. No obstante, ello no debe hacer olvidar la diversidad de intereses y oportunidades que EE.UU. ofrece en sus distintas regiones. Chile tiene seis consulados: Nueva York, Chicago, Miami, San Francisco, Los Angeles y Houston. Sin embargo hay áreas vinculadas con lo académico (Boston), o con la tecnología (Seattle), o con los negocios (Atlanta), o con un tema de cobertura geográfica (Denver), que bien justificarían un consulado, más aún si es práctica normal acomodar en ellas también a representantes de ProChile.

La presencia en América Central es explicada por razones históricas y es entendible dentro del marco de la prioridad asignada a América Latina. A ello se suma en el Caribe embajadas tradicionales como la de Cuba, República Dominicana y Haití. Por su parte, el interés por profundizar la relación con los estados caribeños de origen anglófono, justifica representaciones como la de Jamaica y Trinidad y Tobago.

En el caso del Medio Oriente, nuestra presencia está relacionada con las corrientes migratorias, pero es claro cuáles son los actores más relevantes y sensibles para ejercer la representación.

África por su parte es una interrogante. Es un continente con un enorme potencial -especialmente comercial- de sus países con mayor peso económico. Sin embargo, una presencia efectiva requiere de un esfuerzo mayor que, dados los desafíos que existen en Asia, es necesario calendarizar adecuadamente.

Con todo, el cierre de embajadas y la designación de concurrencias podrían herir sensibilidades, pero se estima que decisiones coherentes y razonables debieran ser aceptadas sin mayores inconvenientes. La optimización de recursos es una necesidad común a todos los países.

III. Redistribución y rol específico de consulados

Otro de los aspectos que vale la pena revisar es la distribución de consulados y los énfasis en las funciones que ellos cumplen. En primer lugar es necesario revisar si la locación de estas oficinas responde a las necesidades de sus usuarios. Cabe recordar que, de acuerdo al último censo en el exterior⁷, hay casi 900 mil chilenos en el extranjero. La mitad de esa cantidad se encuentra en Argentina, país en el que hay trece consulados, es decir, un número adecuado de oficinas para tal propósito y para los proyectos

7. http://www.chilesomostodos.gov.cl/descargas/cat_view/50-registro-de-chilenos.html

que procuran vincularlos cada día más a Chile. No obstante, del cuadro precedente surgen dudas respecto de la cobertura en América del Norte. En EE.UU. hay seis consulados para 113 mil chilenos y en Canadá 3 consulados para 37 mil.

	AM SUR	AM NOR	AM C y C	EUR	ASIA	MEO Y AFR	OCE
Consulados Chilenos	31	12	1	19	4	*	2
Porcentaje	61.0%	18.3%	0.9%	14.6%	0.4%	0.7%	4.1%

* No hay oficinas consulares separadas. La atención consular es a través de secciones consulares en las embajadas.

Adicionalmente, corresponde analizar cuál puede o debe ser su rol político, en el sentido de ser un vínculo con el Ejecutivo local para coadyuvar con la gestión de la correspondiente embajada o de apoyo en el ámbito comercial. En países centralizados como Francia, es posible pensar que el rol consular se circunscribe más a la atención de chilenos que a otros aspectos. Sin embargo, en aquellos de naturaleza federal, como es el caso de EE.UU., con aspectos tan relevantes como lo académico o la innovación, ese rol se expande. Un ejemplo que resalta en esta materia, es la inexistencia de representación en Mumbai, India, ciudad que es un centro económico y financiero de clase mundial y en el que están presentes países de similar perfil exterior como Nueva Zelandia y Australia.

En cuanto a las misiones multilaterales, la racionalización debiese apuntar a potenciar las que en términos políticos, económicos y de seguridad, son importantes para Chile. Los esfuerzos deben buscar que las misiones ante la ONU, los organismos en Ginebra, la OCDE, la OEA y la Organización Mundial de Comercio, al menos, tengan el personal y el equipamiento necesario para seguir eficientemente todos los temas relevantes para Chile.

Lo anterior no debe ser óbice para una revisión a fondo de los aportes que Chile entrega a cada organismo internacional. Hay aspectos esenciales como los nombrados, sin embargo con los años se han adquirido compromisos que no siempre coinciden con nuestras prioridades. Una evaluación detallada de ellos, debe ser parte de la modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores.

IV. Conclusiones

Un aspecto fundamental a revisar en una eventual reforma a la Cancillería es la red de representaciones en el exterior. Nuestra actual organización corresponde a una época en la que predominaban

las relaciones de carácter bilateral, y aunque el mundo ha experimentado cambios profundos, la adaptación de nuestra política exterior no ha sido todo lo proactiva que dichos cambios requieren. Ello es fundamental, toda vez que países de similares condiciones –y eventuales competidores– ya han tomado la delantera.

Un criterio de reforma adecuado es tomar en consideración las prioridades que Chile se ha fijado en el concierto internacional. En este contexto es necesario replantearse la concentración de embajadas en Europa y la reasignación y racionalización de recursos entre embajadas según la importancia relativa de los diferentes países. Por ejemplo, es evidente la falta de recursos de nuestras embajadas en oriente y la urgente necesidad de fortalecer la representación chilena en América Latina y Norteamérica.

Además, hay que replantearse la distribución y el rol que debiesen jugar, actualmente, los consulados en el marco de relaciones internacionales. Hay buena experiencia comparada, tanto para la concentración en labores políticas, como en ayudas a connacionales en materias comerciales o de otro tipo.

Con esta última entrega de la serie “Reforma a la Cancillería” la Fundación Jaime Guzmán espera haber aportado algunos elementos de análisis para acometer uno de los desafíos más importantes de nuestro país: abrirse oportunidades más allá de sus fronteras en un contexto de paz y seguridad imprescindibles para hacer realidad su opción de desarrollo.