

OPINIONES PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DEL MINISTERIO
DE RELACIONES EXTERIORES

JUNIO 2017

OPINIONES PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

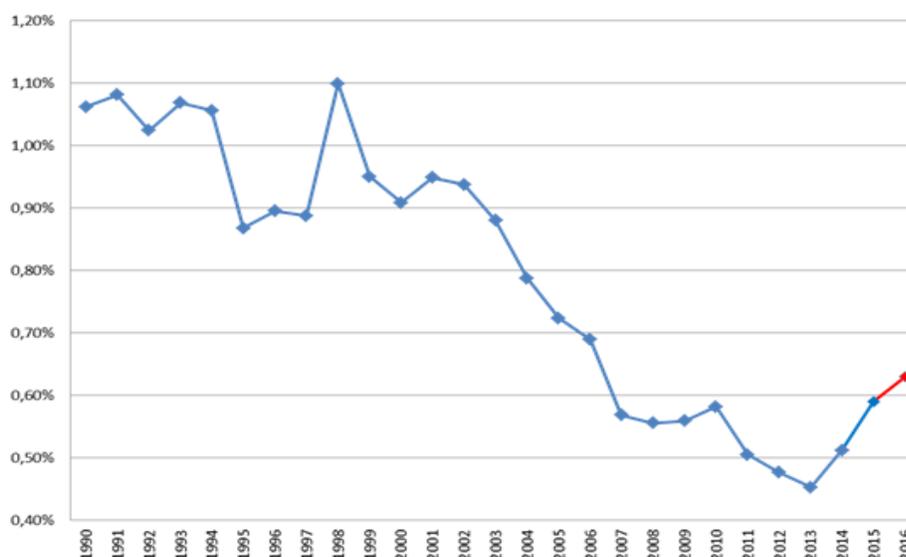
La Modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores es un anhelo compartido por todos. Es de común entendimiento que la institucionalidad construida a partir de una norma creada en 1978, poco puede facilitar la adaptabilidad de nuestro órgano de política exterior ante un mundo que experimenta cambios tan veloces, los que ponen en entredicho la capacidad de respuesta incluso de aquellos Estados a la vanguardia institucional.

En este sentido, estimamos valiosa la iniciativa presentada por el ejecutivo en el mes de abril, que ingresa indicaciones a un proyecto anterior para actualizarlo, aunque todavía estimamos sus contenidos son insuficientes. Así también la consideramos poco afortunada en su tiempo de presentación, engrosando el número de iniciativas legales en la materia ingresadas al finalizar el período de gobierno, con las dificultades que esto significa.

Este proceso cuenta ya con numerosas iniciativas. En Julio de 1990 se ingresaría un primer proyecto que buscaba modificar el estatuto del personal del ministerio, el cual no prosperó, concretizándose en otra iniciativa del año siguiente. Luego le siguió el proyecto de mejoramiento de la gestión institucional de la Cancillería, concluyente en la ley N°19.999 de 2005, y un posterior documento acordado transversalmente llamado “Cancillería del s.XXI”, el que no produjo resultados. Posteriormente se ingresó otra iniciativa en septiembre de 2008, aún en tramitación en el Senado, y que es la base sobre la cual se han hecho las indicaciones actualmente en discusión. Por último, durante el gobierno del presidente Piñera también se ingresó un proyecto, en el último año del gobierno, sin registrar avances.

Las indicaciones ingresadas institucionalizan y formalizan prácticas y mecanismos a través de los cuales nuestra Cancillería ha hecho frente a sus limitaciones organizacionales, para dar adecuada respuesta en las funciones que se le han requerido durante los últimos cuarenta años. Ejemplo de aquello es el reconocimiento legal de la Unidad para la defensa de Chile ante los Tribunales Internacionales.

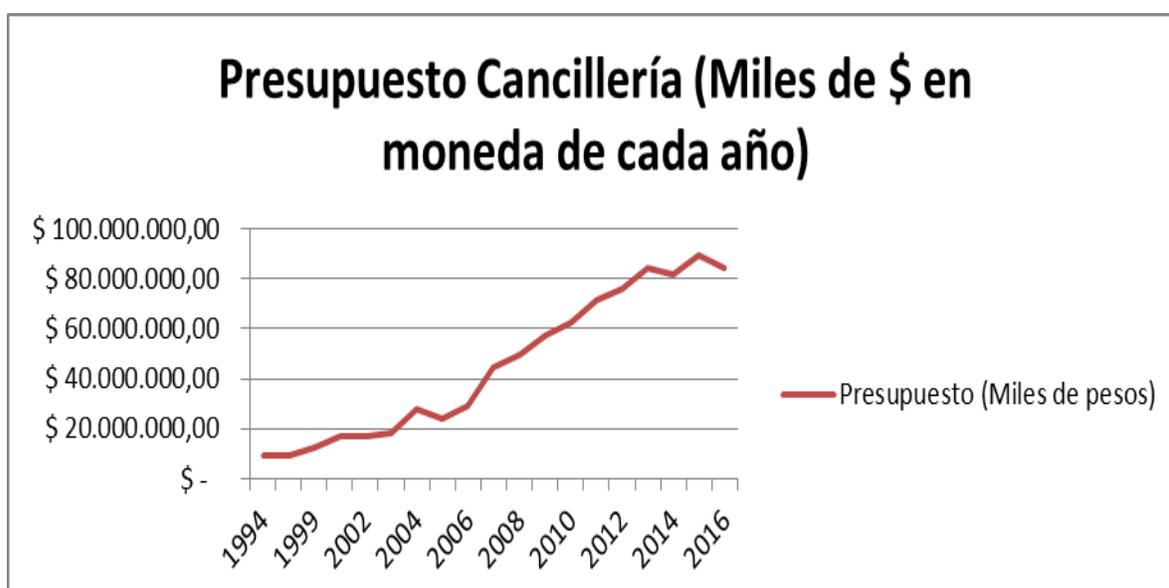
Gráfico 1. Porcentaje de participación del Ministerio de Relaciones Exteriores en el presupuesto de la nación (1990-2016)



Fuente: MINREL.

Sin embargo, observamos nuevamente con preocupación cómo los esfuerzos legales, de rediseño estructural y de reordenamiento del personal contrastan con el grado de gasto público asignado a dicha iniciativa. Entendemos que los fondos utilizados en el mejoramiento y profesionalización de nuestro órgano de política exterior son una inversión y no un gasto, y como tal, un rediseño debe ser acompañado de una cantidad de recursos públicos adecuada para asegurar las funciones diplomáticas y de relaciones económicas internacionales reditúen en iniciativas y alianzas provechosas, que se traduzcan en crecimiento y desarrollo para Chile. Ya el Ministerio de Relaciones Exteriores ha experimentado una baja importante en su participación presupuestaria, esta reforma no hará necesariamente una corrección sostenible en estos términos.

Gráfico 2. Presupuesto Cancillería (Miles de \$ en moneda de cada año).



Fuente: Elaboración propia en base a DIPRES.

Los recursos incrementales comprendidos en el proyecto hoy en tramitación alcanzan los \$5.249 millones de pesos en un proceso de 10 años. Estos representan un incremento de tres veces el presupuesto actual de la cartera, pero están por debajo de la mitad de los recursos originalmente solicitados por Cancillería para su proceso de modernización. Por lo demás, este aumento que va principalmente a su gasto en recursos humanos, no genera crecimiento exponencial de personal ni profesionalización, sino mejora las condiciones en que se encuentra el personal en la actualidad.

Tabla 1. Gasto del proyecto en millones de pesos de 2017

Fuente de Financiamiento	Año de vigencia de la ley										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 y en régimen	
Presupuesto Vigente del MINREL	1.642	1.642	1.642	1.642	1.642	1.642	1.642	1.642	1.642	1.642	1.642
Recursos Incrementales	110	1.988	2.840	4.036	4.145	4.506	4.683	4.860	5.036	5.249	5.249
Total	1.752	3.630	4.482	5.678	5.787	6.148	6.325	6.502	6.678	6.891	6.891

Fuente: DIPRES.

Valoramos la propuesta de crear una Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, un paso necesario, que asumíamos daría mayor flexibilidad en las negociaciones comerciales, dando paso a la liberación de los limitados recursos diplomáticos para el área política de nuestro Ministerio, a la que se le acusa muchas veces de manera injusta de ser reactiva ante las acciones externas en contra de los intereses nacionales o de no desarrollar una política vecinal propositiva que asegure la representación de nuestras posiciones ante la comunidad internacional.

No obstante lo anterior, el proyecto parece no establecer canales de comunicación lo suficientemente fluidos para asegurar un diálogo constante entre ambas partes de la política exterior. Así, la eventual nueva estructura del Ministerio perdería la oportunidad de aprovechar las potencialidades que ofrecen los procesos modernos de integración económica, política, social y cultural, la cooperación internacional y los compromisos multilaterales para hacer frente a las problemáticas globales. Sobremanera en momentos en los que observamos con preocupación el advenimiento de una ola de proteccionismo desde algunos países desarrollados.

En el área económica, la estructura propuesta también olvida el rol fundamental de la promoción de inversiones, tanto la búsqueda de inversión extranjera directa hacia nuestro país como la promoción y protección de las inversiones chilenas en el extranjero. Cabe recordar que en este sentido, la teoría de las relaciones internacionales no sólo les atribuye importancia en el crecimiento y desarrollo de una nación, sino las establece como componente trascendental de la interdependencia de los estados, la creación de confianzas mutuas y el aseguramiento de la paz, especialmente entre naciones vecinas.

Al mismo tiempo, no observamos una misión que refleje la aspiración de posicionar a Chile dentro de la toma de decisión en un contexto de revisionismo de la institucionalidad mundial propuesto por las nuevas potencias emergentes. Tampoco busca activamente la

coordinación o colaboración en la participación de otros estamentos del Estado, el sector privado o la sociedad civil en una política conjunta, más allá de su participación como consejeros del Ministro o Subsecretario, algo que dista de las demandas de estos sectores luego de procesos de negociación cerrados que no han considerado los impactos personales y sociales de algunas iniciativas bilaterales y multilaterales.

En cambio, vemos un diseño y organigrama que promueve la creación de áreas redundantes, un aumento en la discrecionalidad para designar agregadurías, y falta de oportunidades e incentivos para el desarrollo de una carrera diplomática y funcionaria basada en principios de profesionalización continua, meritocracia y concursabilidad. Al mismo tiempo, la anterior aprensión por la concentración de recursos en personal ya existente, lleva a la larga a percibir la evolución del ministerio a un órgano encargado de la generación de política de gobierno, en desmedro de una real política de Estado.

El proyecto falla en justificar la pertinencia de crear todas las direcciones que propone. En particular, la dirección del sistema integrado de política exterior parece sólo destinada a ralentizar la toma de decisiones al instaurar una capa burocrática que duplique las funciones de otras áreas. Por lo demás, es parte de la misión y estructura actual de la Dirección General trabajar conjuntamente con los distintos ministerios y reparticiones de gobierno, con funcionarios de enlace ya definidos, y sin la necesidad de una dirección que sólo canalice estos requerimientos a las áreas funcionales encargadas.

No nos explicamos el limitado número de coordinadores regionales, los que por lo demás se reportan al delegado presidencial y no a la autoridad regional en caso de aprobarse la elección de estos. Dos funcionarios para regiones extremas demuestra subestima por la capacidad e interés de participar en el campo internacional de las regiones, más allá de la promoción económica, y obvia por completo la paradiplomacia que realizan las unidades locales.

Sobre el desarrollo de la carrera funcionaria y su profesionalización, la reserva de sólo una de las nueve áreas de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, la Dirección de Ceremonial y Protocolo, a funcionarios del servicio exterior es particularmente decidora. Entendiendo que las ocho Direcciones propuestas restantes no son del exclusivo monopolio del personal del servicio exterior, y que muchas de las áreas en la práctica son hoy lideradas por personal de carrera, es al menos cuestionable que no se requiera de justificación en la designación externa existiendo Direcciones como la Consular o la ACADE que fácilmente pueden ser homologadas a la situación especial de protocolo.

El establecimiento del 7% máximo de funcionarios a contrata en posiciones directivas, promovido por el gobierno para todas las reparticiones no debería aplicar en el caso del Minrel, esto amplía la posibilidad de llegar a 70 funcionarios en esta calidad, lo que no dejaría espacio a los funcionarios del servicio exterior, impediría la movilidad y renovación necesarias. Debemos recordar que los profesionales del servicio exterior se encuentran en una situación profesional especial, con carreras poco flexibles y de muchas limitaciones en cuanto al desarrollo de actividades paralelas. En el mundo la mayoría de las destinaciones no son a países desarrollados y las familias deben acompañarles a donde sea necesario, no constituyendo un “premio”. Es por ello que merecen al menos considerar medidas que mejoren su situación.

Por último, más allá de la estructura organizacional de un ministerio, debemos evaluar en paralelo otras iniciativas legales que contribuyan con la profesionalización y mejoramiento de la ejecución de nuestra política exterior, dándole carácter de política de Estado. Una de

aquellas es la ratificación o consulta del legislativo a la misión de los embajadores políticos, mecanismo constitucional presente en otras legislaciones que puede ser interesante de replicar. Es cuestionable que en la actualidad estos funcionarios que representan al Estado en su conjunto no rindan cuentas públicas ni impulsen medidas de transparencia activa respecto de su misión, como cualquier otro funcionario de confianza del presidente de la república

ACM

